

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La vidéosurveillance sous l'angle de la proportionnalité

Dumortier, Franck

Published in:

Revue du Droit des Technologies de l'information

Publication date:

2007

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Dumortier, F 2007, 'La vidéosurveillance sous l'angle de la proportionnalité: premières réflexions au sujet de la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance', *Revue du Droit des Technologies de l'information*, Numéro 29, p. 311-350.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

La vidéosurveillance sous l'angle de la proportionnalité

Premières réflexions au sujet de la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance

Franck DUMORTIER¹

Introduction

1. Les travaux parlementaires relatifs à la vidéosurveillance ont démarré en 2006 suite au constat selon lequel «l'utilisation de caméras de sécurité dans le domaine public et dans les lieux ouverts au public s'est fortement répandue ces dernières années»². Étant donné la prolifération de caméras de surveillance, la question s'est logiquement posée de savoir si le cadre légal applicable à celles-ci était satisfaisant pour garantir la vie privée des citoyens.

Dans ce contexte, le 31 mai 2006, quelques sénateurs³ ont pris l'initiative de soumettre une proposition de loi re-

lative à l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, laquelle a connu, ainsi que le note F. Delpérée⁴, un parcours agité. Elle a d'abord été envoyée au Conseil d'État, qui a remis le 16 juin 2006 un avis⁵ «qui s'apparentait à un feu, voire à plusieurs feux clignotants»⁶. Elle a ensuite été envoyée à la Commission de la protection de la vie privée, dont l'avis⁷ du 26 juillet 2006 «n'a pas manqué de relever les mérites et les faiblesses»⁸. Elle a enfin fait l'objet de nombreuses expertises et auditions, dont celles de la Ligue des Droits de l'Homme et de la police fédérale.

1. Chercheur au CRID, assistant à la Faculté de Droit – FUNDP. Franck.dumortier@fundp.ac.be. L'auteur remercie Yves Pouillet, Cécile de Terwangne et Elise Degrave pour leur précieuse relecture.
2. Voy. le rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives par St. NOREILDE, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 2005-2006*, n° 3-1413/1.
3. La proposition de loi a été déposée par St. NOREILDE (VLD), Ph. MOUREAUX (PS), L. VANDENHOVE (SPA-SPIRIT) et B. COLLAS (MR); il s'agit de la proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 2006-2007*, n° 3-1734/1. Une autre proposition avait été déposée antérieurement par T. FAUZAYA (SPA-SPIRIT): la proposition de loi réglant l'utilisation de caméras de surveillance, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 2006-2007*, n° 3-1522/1.
4. F. DELPÉRÉE (CDH) était le rapporteur de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat.
5. C.E. (sect. lég.), avis n° 40.649/2 du 16 juin 2006 relatif à la proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance.
6. F. DELPÉRÉE, in Proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, Discussion générale, *Ann. parl., Sén., sess. ord. 2006-2007*, n° 3-192, p. 4.
7. CPVP, avis n° 31/2006 du 26 juillet 2006 relatif à la proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance.
8. F. DELPÉRÉE, *loc. cit.*

Finalement, ce long processus a débouché, le 21 mars 2007 – soit seulement trois semaines avant la dissolution du Parlement –, sur le vote de la loi *relative à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance*⁹ (ci-après «loi caméras»). La nouvelle loi est entrée en vigueur le 10 juin 2007, jour des élections fédérales.

2. Ainsi que nous le détaillerons plus loin, on était pourtant loin du vide juridique en la matière. En effet, depuis 1992, les traitements d'images par caméras de surveillance sont soumis à la loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel¹⁰. Cependant, les initiateurs de la nouvelle loi ont estimé que celle de 1992 «n'a pas été rédigée dans la perspective de la problématique spécifique de la surveillance par caméras, et certaines de ses dispositions sont difficilement applicables dans ce domaine»¹¹. Une sénatrice¹² estime même que la loi de 1992 «ne correspond plus à la réalité sociale d'aujourd'hui. Le droit à la vie privée risque, de manière quasi permanente, d'être vidé de sa substance. La loi relative à la protection de la vie privée contient certes quelques obligations et principes très généraux mais ceux-ci sont

source de beaucoup d'ambiguïté et d'insécurité juridique lorsqu'ils sont appliqués à la surveillance par caméra»¹³.

3. Après avoir décrit les risques liberticides de la vidéosurveillance (chapitre 1), nous rappellerons l'importance et le sens de l'exigence démocratique de proportionnalité qui aurait dû prévaloir lors de l'élaboration de la «loi caméras» (chapitre 2). Nous détaillerons ensuite les principes élémentaires de protection des données à caractère personnel qui permettent de garantir cette proportionnalité (chapitre 3) et qui sont déjà consacrés juridiquement en droit belge depuis 1992 dans la loi relative à la protection des données à caractère personnel, dont nous réaffirmerons l'applicabilité aux traitements d'images par caméras de surveillance (chapitre 4). Nous examinerons alors les liens qu'entretient la nouvelle loi avec cette *lex generalis* (chapitre 5). Pour finir, nous commenterons les règles contenues dans la «loi caméras» et les confronterons aux principes de la loi de 1992 afin de déterminer si la nouvelle loi améliore, ou non, la protection de la vie privée des personnes filmées (chapitre 6).

9. L. 21 mars 2007 relative à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance, M.B., 31 mai 2007.

10. L. 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, M.B., 18 mars 1993.

11. Voy. les développements de la proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2006-2007, n° 3-1734/1.

12. Il s'agit de la Sénatrice F. TALHAOUI (SPA-SPIRIT).

13. F. TALHAOUI, Proposition de loi réglant l'utilisation de caméras de surveillance, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2006-2007, n° 3-1522/1.

Chapitre 1. Les risques liberticides de la vidéosurveillance et le sens du droit à la vie privée

313

4. Il devient presque banal d'écrire que la vidéosurveillance a le vent en poupe depuis plusieurs années. Les caméras de surveillance sont installées tant par des personnes privées que par les autorités policières ou communales aussi bien dans les espaces publics que dans les lieux privés. Les propriétaires et locataires les utilisent pour assurer la tranquillité de leurs habitations, les commerçants pour prévenir le vol, les employeurs à des fins de contrôle de la production et des travailleurs, les détectives pour exercer leur métier, la police pour assurer, notamment, la fluidité de la circulation, les communes à des fins de surveillance des espaces publics, etc. Étant donné le nombre d'utilisateurs de caméras de vidéosurveillance et la quantité de finalités différentes pour lesquelles elles sont utilisées, la surveillance par caméra est certainement la problématique liée aux données personnelles qui a, ces dernières années, eu le plus de retentissement dans le public. Cette inflation littéraire

s'explique également par l'importance des risques liberticides inhérents à l'utilisation de caméras de surveillance.

L'utilité concrète de la vidéosurveillance – couramment couplée à des méthodes automatiques de traitement, fréquemment utilisée en réseau et volontiers reliée à des bases de données – est de permettre l'interconnexion d'images avec d'autres informations numériques¹⁴. Si, *a priori*, les personnes filmées considèrent souvent ces images comme étant «banales», à distance, une signification particulière peut leur être attribuée, soit parce que les images sont visionnées et jugées «hors contexte», soit parce que les images sont interprétées à l'aune d'autres informations ou traitées automatiquement¹⁵.

5. Si on ne peut contester le fait que la vidéosurveillance peut s'avérer utile pour améliorer l'efficacité économique, la recherche de suspects ou la prévention

14. La Commission de la protection de la vie privée (CPVP) attire l'attention sur les possibilités techniques de recoupement des données dans sa «Note relative à la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance», 22 juin 2007, p. 13, disponible à l'adresse <http://privacy.fgov.be/fr/static/pdf/wetgeving/loi_cam-ras_21_03_2007.pdf>.

Selon la Commission, «le développement actuel des modes d'enregistrement numériques permet en effet une manipulation des images difficilement envisageable dans le cadre d'un traitement analogique des données. Par des traitements consécutifs de l'enregistrement, il devient ici aisé de constituer non seulement des fichiers d'images, mais également des fichiers d'informations dérivées, permettant des analyses, des recoupements *a posteriori*, ainsi qu'une analyse de séquences d'images, appartenant à la même prise de vue ou à des prises de vues distinctes».

15. À ce propos, le Groupe de l'article 29, groupe consultatif européen indépendant sur la protection des données et de la vie privée, rappelle, dans son avis 4/2004, «l'utilité d'une évaluation des tendances de l'évolution des techniques de vidéo-surveillance, afin d'éviter que le développement d'applications logicielles basées sur la reconnaissance du visage des personnes et sur l'étude et la prévision des comportements humains enregistrés dans les images n'entraîne un passage massif et inconsideré à une surveillance du type dynamique-préventive, par opposition à la forme la plus commune de surveillance statique, qui vise surtout à informer sur des événements spécifiques et leurs auteurs. Cette nouvelle forme de surveillance repose sur l'acquisition automatisée des traits du visage de personnes physiques et de leurs comportements 'anormaux'; elle prévoit aussi la possibilité d'envoyer des signaux automatisés d'alarme et de demande d'intervention qui pourraient créer des risques de discrimination» (Groupe de l'article 29, *Avis 4/2004 sur le traitement des données à caractère personnel au moyen de la vidéo-surveillance*, 11 février 2004, p. 4, disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2004/wp89_fr.pdf>).

tion de l'insécurité¹⁶, son utilisation a cependant d'importantes conséquences sur la vie privée des personnes filmées.

Un premier risque découle de la généralisation¹⁷ et de la banalisation de l'utilisation de la vidéosurveillance. Alors que les systèmes de caméras peuvent enregistrer continuellement une masse gigantesque d'images, les individus ont parfois tendance à leur prêter moins d'attention qu'au regard curieux d'un passant. De manière assez paradoxale, le quidam a quelquefois tendance à considérer l'œil humain comme étant plus intrusif que l'œil électronique. Cette banalisation du fait d'être filmé en public peut avoir pour conséquence de générer chez les individus l'impression d'être à l'abri des regards dans toute une série de circonstances quotidiennes. Il peut en résulter une asymétrie entre le niveau de protec-

tion tel que perçu par les personnes filmées et le niveau de protection dont elles jouissent effectivement.

Le second risque est plus insidieux, en ce qu'il touche à la liberté d'autodétermination de l'individu. Rappelons que la notion centrale de «vie privée» englobe non seulement le «droit à l'intimité»¹⁸, le «droit de conduire librement ses relations avec autrui dans le cadre privé et professionnel»¹⁹, mais également le «droit de poser des choix avec un minimum d'ingérence»²⁰, et qu'elle a acquis une nouvelle dimension dans l'ère numérique suite à la consécration jurisprudentielle en Allemagne du «droit à l'autodétermination informationnelle»²¹.

Ce dernier aspect du droit au respect à la vie privée est particulièrement menacé par la vidéosurveillance. Y a-t-il, en effet, plus considérable ingérence

16. Encore que de nombreuses enquêtes nuancent l'efficacité de la vidéosurveillance en matière de prévention de l'insécurité. L'étude la plus importante et la plus complète à ce sujet est certainement celle réalisée par la UK Home Office, qui commente les études précédentes ayant analysé l'efficacité des systèmes de CCTV (Closed Circuit Television). Le rapport conclut que la vidéosurveillance réduit en général la criminalité dans une faible mesure et qu'elle n'a pas eu d'effet bénéfique sur la criminalité aux États-Unis. Elle nuance cependant cette conclusion selon les lieux surveillés. Ainsi, l'effet de la vidéosurveillance dans les lieux publics en centre-ville et dans les halls de HLM est jugée comme étant «very small» ou comme ayant un «negligible beneficial effect on crime». Pour ce qui est des caméras installées dans les transports publics, le rapport conclut à des «conflicting evidence of effectiveness». En ce qui concerne la vidéosurveillance dans les parkings et garages, le rapport constate que celle-ci a pour effet une «statistically significant reduction of crime of about forty-one percent». Pour finir, le rapport conclut que la vidéosurveillance n'a pas d'effet sur la criminalité violente, mais qu'elle a un effet significatif sur la diminution d'infractions routières. Voy. B.C. WELSH et D.P. FARRINGTON, *Crime Prevention Effects of Closed Circuit Television: A Systematic Review*, disponible à l'adresse <<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors252.pdf>>.

En mars 2002, un rapport écrit par des chercheurs de l'Université de Hull en Grande-Bretagne conclut que la surveillance par caméras n'a pas d'impact majeur sur la plupart de l'activité criminelle et que lorsqu'elle semblait avoir un effet, c'était parce que la criminalité s'était déplacée. Voy. M.I. McCaHILL et C. NORRIS, *CCTV in Great Britain*, Working Paper n° 3, Urbaneye Project, Centre for Criminology and Criminal Justice, University of Hull, Mars 2002, disponible à l'adresse <http://urbaneye.net/results/ue_wp3.pdf>.

Des études menées par le Scottish Centre for Criminology ont mené aux mêmes résultats. Voy. The Scottish Centre for Criminology, *Crime Prevention Publications*, disponible à l'adresse <<http://www.scotcrim.u-net.com/research.htm>>. Voy. égal. A. WEBB, «Spy Cameras vs Villains in Britain», *UPI*, Mars 2002.

En 2003, une étude réalisée par l'Australian Institute of Criminology a abouti à des conclusions équivoques quant à l'efficacité des caméras en Australie: «Results of research on the impacts of CCTV in open-street settings have to date been ambiguous» (D. WILSON et A. SUTTON, «Open-Street CCTV in Australia», Australian Institute of Criminology, N° 271, Novembre 2003, disponible à l'adresse <<http://www.aic.gov.au/publications/tandi2/tandi271.pdf>>).

17. En septembre 2006, la Commission britannique pour l'information publiait un rapport ravageur, démontrant que la Grande-Bretagne est en passe de devenir la première «société sous surveillance» au monde. Au total (dans les rues, sur les routes, dans les transports en commun et les centres commerciaux), 4,2 millions de caméras épient quotidiennement les faits et gestes des citoyens – un Londonien pouvant être filmé jusqu'à trois cents fois par jour. Disponible à l'adresse <http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/data_protection/practical_application/surveillance_society_full_report_2006.pdf>.

18. Voy. Cour eur. D.H., *Niemietz c. Allemagne*, arrêt du 16 décembre 1992, série A, n° 251-B, spéc. § 29.

19. *Ibid.*

20. Résolution 428 (1970) du Conseil de l'Europe du 23 janvier 1970 «portant déclaration sur les moyens de communication de masse et les droits de l'homme».

21. Voy. arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral allemand, *Volkszählungsgesetz*, BVerfGE 65, 1, du 15 décembre 1983.

au «droit de poser des choix» que celle qui consiste à surveiller de manière générale et préventive l'ensemble de la population dans l'ensemble des sphères²² où celle-ci évolue?

Cette atteinte au droit à «l'autodétermination» est d'autant plus flagrante lorsque l'on songe aux caméras mises en place dans l'espace public ou sur les lieux de travail. Le fait pour les individus de se savoir observés induit chez eux, selon les circonstances – pensons, par exemple, à l'employé filmé derrière sa caisse ou au manifestant filmé dans la rue –, un réflexe de conservatisme, de traditionalisme, d'orthodoxie ou, plus simplement, de conformisme. Cette «pression sociale automatisée» a pour conséquence de mettre au pas – ou de faire rentrer dans les rangs – la population, soucieuse d'éviter toute friction avec le système de surveillance. Sont ainsi menacés toute une série de comportements, postures, attitudes, expressions et modes de vie qui, sans être illégaux ni dommageables à autrui, sont simplement inhabituels, originaux, bizarres, saugrenus ou tout bonnement «différents».

L'argument, souvent entendu, selon lequel il ne faudrait pas s'inquiéter de la vidéosurveillance lorsque l'on n'a rien à se reprocher, ne tient donc pas. Tout en poursuivant une finalité légitime telle que la prévention de l'insécurité, les caméras soumettent l'ensemble de la population à une tyrannie de l'adaptation totale proche de la soumission²³.

Au nom d'une soif de transparence débridée, la vidéosurveillance ne prévient pas seulement les comportements illégaux ou dommageables, mais expose également les individus ayant des comportements «différents» à des réactions discriminatoires ou stigmatisantes de la part de tiers. S'ensuit une autocensure par les personnes filmées elles-mêmes²⁴.

«Pourquoi la conformité totale est-elle perçue comme tellement souhaitable?»²⁵, écrit William S. Burroughs. Assurément, il devient urgent de se poser la question.

6. Notre propos était ici de rappeler que le sens du droit à la protection de la vie privée est, notamment, de protéger les comportements, attitudes et modes de vie «différents» des discriminations fondées sur des motifs non pertinents. Il s'agit de préserver un certain droit à la différence, essentiel tant à l'épanouissement personnel des individus qu'à l'évolution et au dynamisme de la société dans la mesure où ce droit à la différence permet l'expression de modes de vie et de pensée innovants²⁶.

Ainsi, le droit au respect de la vie privée n'apparaît-il pas seulement comme un droit fondamental parmi d'autres, mais comme une condition nécessaire à l'exercice des autres droits et libertés fondamentaux, en particulier pour l'exercice des libertés d'expression et d'association. À ce titre, une ingérence dans le droit au respect de la

22. Notons que la nouvelle loi régit l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance dans un grand nombre de lieux: le lieu ouvert, le lieu fermé accessible au public et le lieu fermé non accessible au public. Nous détaillons ces notions *infra*.

23. «Une créature qui s'est parfaitement adaptée à son milieu, un animal dont toute l'efficacité et la force vitale sont concentrées et dépensées dans un effort pour réussir ici et sur-le-champ, n'a plus rien en réserve pour faire face à un changement radical. Il peut battre tous ses concurrents dans ce milieu spécial, mais pour la même raison, si ce milieu changeait, il disparaîtrait. C'est précisément leur succès d'adaptation qui paraît expliquer la disparition d'un nombre énorme d'espèces», A. GEHLEN, *Der Mensch*, Aula-Verlag, 1940, pp. 35 et 91.

24. A. ROUVROY, «Repenser le sens du droit à la protection de la vie privée dans la société de surveillance: une urgence démocratique», in *Tracks in electr(on)ic fields*, Actes du festival Jonction 10 / Verbindungen, organisé par Constant-association arts et medias, Bruxelles, 25 novembre 2007, Constantzsw, à paraître, 2008.

25. W.S. BURROUGHS, *Ultimes paroles*, Paris, Christian Bourgeois éditeur, 2007, p. 246.

26. A. ROUVROY, *op. cit.*

vie privée par l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance nécessite d'être minutieusement analysée sous l'angle de la proportionnalité. Il s'agit là d'un exercice démocratique fondamental que se devaient d'avoir nos représentants lors des discussions précédant l'adoption de la nouvelle loi.

Celle-ci étant applicable à «l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance en vue d'assurer la surveillance et le contrôle dans les lieux»²⁷, il convenait d'être particulièrement attentif à la «balance vie privée - sécurité».

Chapitre 2. L'équilibre entre vie privée et sécurité : une exigence démocratique de proportionnalité

7. Rassurons tout de suite le lecteur : lors de l'élaboration de la nouvelle loi, l'une des préoccupations principales affichées par les parlementaires a bien été de veiller à assurer un équilibre entre le respect de la vie privée et la sécurité des personnes. Cependant, si l'on peut se féliciter que ce souci ait été pris en compte, on ne peut s'empêcher de penser que le débat sur la «proportionnalité» a été quelque peu tronqué suite à une mauvaise compréhension de la notion d'«équilibre entre vie privée et sécurité».

8. L'article 8²⁸ de la Convention européenne des Droits de l'Homme érige le droit au respect de la vie privée en un droit fondamental susceptible d'ingérence qu'à la triple condition d'être prévue par la loi, de viser l'un des buts légitimes énumérés par l'article 8, § 2 (telles la sécurité nationale ou la défense de l'ordre et la prévention du crime) et d'être nécessaire dans une société démocratique.

Rappelons que cette dernière exigence comporte, d'une part, l'examen du caractère «nécessaire» de la mesure et, d'autre part, l'examen de son caractère «proportionné». Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des Droits de l'Homme a estimé que le sens de l'adjectif «nécessaire» était intermédiaire entre, d'une part, «indispensable» et, d'autre part, «admissible», «normal», «utile», «raisonnable» ou «opportun»²⁹, étant entendu que le simple opportunisme n'est pas un motif suffisant. Pour être nécessaire, l'ingérence doit être justifiée par un «besoin social impérieux»³⁰ se rapportant à un ou plusieurs buts légitimes. L'action de l'État doit en outre se fonder sur «une appréciation acceptable des faits pertinents»³¹. En ce qui concerne le principe de proportionnalité, la Cour a rappelé à plusieurs reprises que «le souci d'assurer un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu

27. Loi caméras, art. 3.

28. Selon l'art. 8 de la C.E.D.H. : «Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui».

29. Cour eur. D.H., *Sunday Times*, arrêt du 26 avril 1979, série A, n° 3, § 59.

30. *Ibid.*

31. Cour eur. D.H., *Oberschlick*, arrêt du 23 juin 1991, série A, n° 204, § 60.

est inhérent à l'ensemble de la Convention»³².

C'est dans ce sens précis qu'il convient de comprendre la nécessité de maintenir un «équilibre» entre respect de la vie privée et sécurité: le principe général est le droit fondamental au respect à la vie privée; il ne peut y être dérogé qu'en respectant des conditions très strictes, au risque de voir l'exception devenir la règle. Il en découle que l'installation ou l'utilisation de caméras de surveillance doit rester un moyen subsidiaire auquel il convient de préférer, si possible, d'autres méthodes moins intrusives.

C'est la raison pour laquelle l'on peut être attristé de constater que nos parlementaires n'aient jamais pensé à inverser la philosophie de la loi: plutôt que de poser le principe selon lequel la vidéosurveillance est autorisée sauf exceptions, il aurait mieux valu, selon nous, que la vidéosurveillance soit interdite sauf exceptions³³. Une telle position de principe aurait eu le mérite de protéger davantage le citoyen contre la «pression sociale automatisée» en lui reconnaissant un «droit à la différence» indispensable tant à son épanouissement personnel qu'à l'exercice de ses autres libertés démocratiques.

9. Si nous affirmions plus haut que le débat sur la proportionnalité nous semblait avoir été tronqué par une mau-

vaie compréhension de la notion d'équilibre entre vie privée et sécurité, c'est parce que tant dans les développements de la proposition de loi initiale que dans les travaux parlementaires subséquents, la notion d'«équilibre» a trop souvent été interprétée comme imposant une mise en balance entre le droit au respect de la vie privée et un prétendu «droit à la sécurité». On citera, par exemple, M. Noreilde, selon qui «une loi qui a pour objet de régler la surveillance par caméras doit en tout cas réaliser une mise en balance équilibrée de deux droits fondamentaux: le droit à la vie privée et le droit à la sécurité»³⁴, M. Collas, selon qui «ce droit à la sécurité est pour nous un droit fondamental parce qu'il permet l'exercice des autres droits et libertés»³⁵, ou encore M. Buysse, pour qui «l'essence de la proposition de loi est la suivante: dans quelle mesure le droit à la vie privée et le droit à la sécurité peuvent-ils être mis en équilibre?»³⁶.

Il convient cependant de rappeler avec force, qu'au contraire du droit au respect de la vie privée, un droit subjectif à la sécurité ne fait l'objet d'aucune consécration juridique³⁷. Tout au plus l'État a-t-il le rôle d'assurer au mieux la sécurité physique des personnes. S'il est vrai que le 2 juillet 2003, une proposition de révision de la Constitution³⁸ a été déposée par les parlementaires NVA Geert Bourgeois et Patrick De

32. Cour eur. D.H., *Brumarescu*, arrêt du 28 octobre 1999, Rec., 1999-VII, § 78.

33. C'est également la position défendue par la Ligue des Droits de l'Homme, *Comment réguler la vidéosurveillance? Commentaires de la Ligue des droits de l'Homme relatifs à la loi réglant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance*, 17 janvier 2007, disponible à l'adresse <http://www.liguedh.be/medias/877_Camera_de_Surveillance_Note_%20def-17012007.pdf>.

34. M. NOREILDE (VLD), in Proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, *Doc. parl., Sén., sess. ord. 2006-2007*, n° 3-1734/1, p. 2.

35. M. COLLAS (MR), in Proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, *Discussion générale, Ann. parl., Sén., sess. ord. 2006-2007*, n° 3-192, p. 11.

36. M. BUYSSE (VL. BELANG), in Proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, *Discussion générale, Ann. parl., Sén., sess. ord. 2006-2007*, n° 3-192, p. 13.

37. Le droit à la sûreté est, quant à lui, protégé par l'art. 5 de la C.E.D.H., mais n'a rien à voir avec la sécurité telle qu'entendue ici. Le droit à la sûreté a en effet pour objet de protéger les citoyens contre les arrestations et les privations de liberté arbitraires.

38. Proposition de révision de la Constitution, *Doc. parl., Ch. repr., sess. extraord. 2003*, n° 51 0039/001 du 3 juillet 2003.

Groote en vue d'y insérer en son article 23 le droit à la sécurité parmi les droits fondamentaux, l'on peut se féliciter qu'elle n'ait pas été retenue, tant il est évident que le concept de «droit à la sécurité» est vague et susceptible de multiples interprétations contradictoires.

Nous déplorons au plus haut point la généralisation de l'utilisation de ce prétendu «droit à la sécurité» en tant qu'argument dans les discussions parlementaires. L'utilisation de ce concept – juridiquement inexistant – a pour conséquence de déplacer illégitimement le centre de gravité de la balance entre vie privée et sécurité en accordant un poids quasi équivalent aux deux no-

tions. Il en découle une atteinte au principe selon lequel les ingérences au droit au respect de la vie privée doivent rester subsidiaires. L'équilibre si subtil entre le droit fondamental au respect de la vie privée et l'impératif de sécurité risque ainsi d'être réduit à un vulgaire calcul d'épiciers.

Ayant à présent décrit les risques liberticides de la vidéosurveillance et rappelé l'importance et le sens de l'exigence de proportionnalité, nous exposons brièvement, dans le chapitre suivant, les principes élémentaires de protection des données à caractère personnel qui permettent de garantir cette proportionnalité.

Chapitre 3. Les principes généraux de protection des données à caractère personnel: une garantie de proportionnalité

10. La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (ci-après «LPVP») prévoit une série d'obligations à charge des personnes qui sont chargées du traitement³⁹ de données à caractère personnel⁴⁰, ainsi que des droits au profit des personnes dont les données sont traitées. En sanctionnant ces droits et obligations, la loi vise à assurer un équilibre entre le respect de la vie privée des personnes dont les données sont traitées et l'intérêt légitime des responsables du traitement à

traiter des données. Ainsi que nous l'exposons dans les points suivants, les dispositions de la loi assurent tant la «proportionnalité des traitements» que la «proportionnalité des données».

11. La «proportionnalité des traitements» est tout d'abord garantie par l'article 4, § 1, 2°, de la loi, selon lequel les données doivent être collectées pour des finalités «déterminées». Cette première exigence impose aux responsables de traitements de définir la finalité de leur traitement avec précision. Cette finalité précise doit ensuite être

39. L'art. 1^{er}, § 2, de la LPVP définit le «traitement» comme étant «toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction de données à caractère personnel».

40. L'art. 1^{er}, § 1, de la LPVP définit les «données à caractère personnel» comme étant «toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable, désignée ci-après 'personne concernée'; est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale».

«*explicite*», ce qui interdit toute finalité secrète. Afin d'assurer l'effectivité du caractère explicite de la finalité – et donc une certaine publicité –, la loi impose aux responsables de traitements de déclarer⁴¹ leurs traitements à la Commission de la protection de la vie privée et d'informer⁴² les personnes concernées de la finalité poursuivie. Le respect de la finalité, ainsi définie et rendue «publique», est assuré par l'interdiction de traiter des données «ultérieurement de manière incompatible avec [cette] finalité»⁴³ et par l'obligation de traiter les données «loyalement et licitement»⁴⁴.

Non seulement la finalité doit-elle être déterminée et explicite, elle doit également être «*légitime*»⁴⁵. Cette exigence est d'une importance cruciale en ce qu'elle pose le principe que l'on ne peut traiter de données en vue d'un objectif déraisonnable. L'examen de la légitimité de la finalité du traitement exige, en effet, de mettre en balance l'intérêt du ficheur à traiter des données et celui des fichés au respect de leur vie privée. Ce n'est que si cette balance est équilibrée que la finalité du traitement peut être poursuivie.

Parce qu'il établit le terme de référence par rapport auquel l'on pourra juger, par la suite, de la proportionnalité du traitement, le *principe de finalité* (respect d'une finalité déterminée, explicite et légitime) est donc le premier garant de celle-ci. L'effectivité du principe de finalité est, quant à elle, garantie grâce aux droits d'accès et de rectification reconnus aux personnes concernées, qui, ce faisant, peuvent vé-

rifier ultérieurement que la proportionnalité du traitement a bien été respectée.

12. Quant à la «proportionnalité des données», celle-ci est tout d'abord garantie par l'article 4, § 1, 3°, selon lequel les données traitées doivent être «*adéquates, pertinentes et non excessives*» au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Ce principe interdit le traitement de données superflues ou non nécessaires à la réalisation de la finalité poursuivie.

De plus, selon la loi, les données doivent être «*exactes et, si nécessaire, mises à jour*»⁴⁶, et «toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données inexacts ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées»⁴⁷.

Notons également que les données ne peuvent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées que «pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement».

L'effectivité du principe de «*qualité des données*» (données adéquates, pertinentes et non excessives, exactes et, si nécessaire, mises à jour) est garantie grâce aux droits d'accès⁴⁸ et de rectification⁴⁹ reconnus aux personnes concernées, qui, ce faisant, peuvent vérifier ultérieurement que la propor-

41. Voy. LPVP, art. 17.

42. Voy. LPVP, art. 9.

43. Voy. LPVP, art. 4, § 1, 2°.

44. Voy. LPVP, art. 4, § 1, 1°.

45. Voy. LPVP, art. 4, § 1, 2°.

46. Voy. LPVP, art. 4, § 1, 4°.

47. *Ibid.*

48. Voy. LPVP, art. 10.

49. Voy. LPVP, art. 12.

tionnalité des données a bien été respectée et, le cas échéant, demander rectification de données non proportionnées.

13. Tant la «proportionnalité des traitements» que la «proportionnalité des

données» sont donc légalement garanties depuis 1992 par la loi relative à la protection des données à caractère personnel. Dans le chapitre suivant, nous rappelons l'application de cette loi aux traitements d'images par caméras.

Chapitre 4. Application de la LPVP aux traitements d'images par caméras

14. Le caractère spécifique et sensible des traitements de données à caractère personnel incluant des images concernant des personnes physiques est mis en évidence par la directive 95/46/CE⁵⁰. Dans la loi de transposition belge du 8 décembre 1992, par contre, de telles références n'apparaissent pas⁵¹.

Ceci ne signifie cependant pas qu'en droit belge, la spécificité des traitements d'images n'a jamais été soulignée. En effet, la Commission de la vie privée use largement – et depuis plus de 10 ans – de son pouvoir d'avis en la matière⁵².

50. Dir. 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *J.O.C.E.*, L 281 du 23 novembre 1995, pp. 31-50. Voy. not. le consid. n° 14: «considérant que, compte tenu de l'importance du développement en cours, dans le cadre de la société de l'information, des techniques pour capter, transmettre, manipuler, enregistrer, conserver ou communiquer les données constituées par des sons et des images, relatives aux personnes physiques, la présente directive est appelée à s'appliquer aux traitements portant sur ces données». Voy. égal. le consid. n° 26 et l'art. 2, a), selon lesquels les principes de la directive en matière de protection sont applicables à toute information, y compris sous forme d'images, concernant une personne identifiée ou identifiable, en tenant compte de l'ensemble des moyens pouvant être raisonnablement utilisés par le responsable du traitement ou par d'autres personnes afin d'identifier ladite personne.

51. Selon le Professeur P. de HERT, «En élaborant la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, le ministre de la Justice de l'époque, M. Wathélet, n'a pas voulu interdire ni réglementer l'utilisation de caméras. À la suite de la digitalisation de la technique de caméra, il s'est toutefois avéré, au fil des ans, que cette loi pouvait également s'appliquer à la surveillance par caméras» (rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives par St. NOREILDE, *Doc. parl.*, Sess. ord. 2005-2006, n° 3-1413/1, p. 75).

52. Voy. les avis suivants:

- avis n° 14/95 du 7 juin 1995 sur l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel à l'enregistrement d'images et ses conséquences;
- avis d'initiative n° 34/1999 du 13 décembre 1999 relatif aux traitements d'images effectués en particulier par le biais de systèmes de vidéo-surveillance;
- avis d'initiative n° 03/2000 du 10 janvier 2000 relatif à l'utilisation de systèmes de vidéo-surveillance dans les halls d'immeubles à appartements;
- avis n° 03/98 du 21 janvier 1998 relatif à l'avant-projet de loi concernant la sécurité des matches de football;
- avis n° 44/2006 du 8 novembre 2006 relatif à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football;
- avis n° 17/1999 du 10 mai 1999 relatif au projet d'arrêté royal relatif à l'installation et au fonctionnement de caméras de surveillance dans les stades de football;
- avis n° 08/2006 du 12 avril 2006 concernant l'utilisation d'un système de vidéosurveillance dans un milieu d'accueil;
- avis n° 31/2006 du 26 juillet 2006 relatif à la proposition de loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

Dans son avis⁵³ de 1995 relatif aux traitements de vidéosurveillance, la Commission a ainsi posé le principe selon lequel les images visuelles sont des données à caractère personnel au sens de la LPVP si elles se rapportent à une ou plusieurs personnes physiques qui sont identifiées ou identifiables. Logiquement, la Commission en a tiré comme conséquence l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 aux traitements de données à caractère personnel par caméras.

À l'époque, elle avait toutefois réduit la portée de cette déduction aux seuls traitements de vidéosurveillance qui comportent une conservation (ou un enregistrement) des images, la conservation des données étant alors une condition de l'application de la loi⁵⁴.

15. Tenant compte de la modification, en 1998, de l'article 1^{er}, § 2⁵⁵, de la loi, la Commission a, par la suite, rendu un second avis⁵⁶ dans lequel elle indiqua «qu'il n'était plus nécessaire que les données soient conservées pour que l'on ait un traitement, dès lors que le traitement est automatisé (article 1^{er}, § 2 et article 3 nouveaux). En effet, la

collecte constitue en elle-même un traitement. La condition de conservation des données enregistrées n'est donc plus une condition nécessaire à l'application de la loi: celle-ci s'applique à partir du moment où les images sont filmées. La notion de traitement d'images s'étend [...] à tout système de prise de vues, analogique ou numérique, continue ou discontinue, avec ou sans conservation de ces vues, sur quelque support que ce soit».

16. Notons également que, contrairement au champ d'application de la directive 95/46/CE⁵⁷, la loi du 8 décembre 1992 s'applique aussi bien aux traitements d'images effectués par des particuliers qu'aux traitements de données effectués par les autorités policières⁵⁸ ou par d'autres autorités publiques.

17. Il existe toutefois une exception à l'application de la LPVP aux traitements d'images par caméras. En effet, lorsque les images sont traitées «par une personne physique pour l'exercice d'activités exclusivement personnelles ou domestiques»⁵⁹ et que cette finalité est respectée lors des traitements ulté-

53. CPVP, avis n° 14/95 du 7 juin 1995 sur l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel à l'enregistrement d'images et ses conséquences.

54. En effet, l'ancien art. 1^{er}, § 3, de la loi définissait les «traitements automatisés» comme étant «tout ensemble d'opérations réalisées en tout ou partie à l'aide de procédés automatisés et relatif à l'enregistrement et la conservation de données à caractère personnel, ainsi qu'à la modification, l'effacement, la consultation ou la diffusion de ces données».

55. Le nouvel art. 1^{er}, § 2, de la LPVP définit le «traitement» comme étant «toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction de données à caractère personnel».

56. CPVP, avis n° 34/99, op. cit.

57. Selon son art. 3, § 2, la directive 95/46/CE, «ne s'applique pas aux traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour l'exercice d'activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire, telles que celles prévues aux titres V et VI du traité sur l'Union européenne et, en tout état de cause, aux traitements ayant pour objet la sécurité publique, la défense, la sûreté de l'État (y compris le bien-être économique de l'État lorsque ces traitements sont liés à des questions de sûreté de l'État) et les activités de l'État relatives à des domaines du droit pénal» (Lindqvist, C.J.C.E., 6 novembre 2003, R.D.T.I., 2004, n° 19, p. 81). Dans l'arrêt Lindqvist, la Cour de justice des Communautés européennes a précisé que les activités exclues mentionnées dans l'art. 3, § 2, le sont à titre exemplatif et que, de manière plus générale, tous les traitements mis en œuvre pour l'exercice «d'activités propres aux États ou aux autorités étatiques et étrangères aux domaines d'activité des particuliers et qui peuvent être rangées dans la même catégorie (ejusdem generis)» sont exclus du champ d'application de la directive. L'arrêt PNR du 31 mai 2006 a confirmé cette interprétation. Au niveau européen, la vidéosurveillance effectuée à des fins de surveillance des lieux par l'autorité publique ne relève donc pas du champ d'application de la réglementation relative à la protection de données à caractère personnel.

58. La LPVP prévoit même un régime spécifique (art. 3, § 5) en vertu duquel les droits d'information, d'accès et de rectification ne s'appliquent pas dans ces cas.

59. LPVP, art. 3, § 2.

rieurs, la loi relative aux traitements de données à caractère personnel ne s'applique pas⁶⁰. L'étendue de cette exception n'est toutefois pas toujours évidente à délimiter. Qu'en est-il, par exemple, du régime applicable à une webcam installée dans un appartement (ou à l'entrée d'un appartement) par son occupant qui enregistre en continu, sur un ordinateur personnel, les allées et venues des habitants et visiteurs? Doit-on considérer qu'un tel traitement est soumis à la loi du 8 décembre 1992 ou qu'au contraire, il en est exclu?

Dans son avis 4/2004⁶¹, le Groupe de l'article 29 a apporté des éléments de réponse à cette question en établissant une distinction entre la vidéosurveillance placée à l'intérieur d'une habitation privée et celle placée à l'extérieur de celle-ci ou tout près des habitations privées pour la protection de la propriété ou pour garantir la sécurité⁶².

En ce qui concerne les caméras de surveillance placées à l'extérieur d'une habitation privée, le Groupe fait une distinction entre celles qui ont été installées suite à un choix individuel de protection des voies d'accès par le propriétaire/locataire du lieu – dans lequel

cas la loi n'est pas d'application, à condition que le système soit «géré à l'avantage d'un seul ménage et pour la prise de vue d'une seule porte, palier, garage, etc., en raison de l'utilisation exclusivement personnelle du système et de l'impossibilité pour des tiers d'avoir accès aux données»⁶³ – et celles installées par plusieurs propriétaires en accord entre eux (ou par une coopérative ou un regroupement de propriétaires d'unités immobilières) afin de contrôler les entrées ou d'autres espaces en commun. Dans ces derniers cas, selon le Groupe, la loi reste d'application.

Quant aux caméras de vidéosurveillance placées à l'intérieur d'une habitation privée, il semble que le Groupe estime que celles-ci sont toujours exclues du champ d'application de la loi, à condition qu'elles ne filment que «ce qui se passe exclusivement à l'intérieur d'une habitation privée (pour la prévention de vols ou dans le cadre de la gestion de la 'e-family')»⁶⁴.

18. De plus, selon le Groupe, les cas dans lesquels la loi n'est pas d'application «n'exonèrent pas le responsable du respect des droits et des intérêts légitimes des voisins et d'autres personnes

60. Dans l'arrêt Lindqvist (*op. cit.*), la Cour de justice a précisé que cette exception devait être interprétée «comme visant uniquement les activités qui s'insèrent dans le cadre de la vie privée ou familiale des particuliers». L'avocat général l'avait exprimé en des termes proches: «cette catégorie recouvre uniquement des activités [...] manifestement privées et confidentielles, destinées à ne pas sortir de la sphère personnelle ou domestique des intéressés». Le douzième considérant de la directive 95/46/CE énonce à titre d'exemples de tels traitements la correspondance et la tenue de répertoires d'adresses. En matière de traitements d'images, la Commission de la protection de la vie privée a considéré qu'étaient ainsi exclus du champ d'application de la loi, les enregistrements privés de fêtes familiales si ceux-ci ne sont destinés qu'à être diffusés dans le cadre familial. Au contraire, ne pourrait être qualifié d'«activité exclusivement personnelle ou domestique», le traitement de données à caractère personnel consistant à transmettre un enregistrement d'images, même familial, à un nombre indéterminé de destinataires, par exemple au moyen de l'internet. A ce sujet, voy. la note d'observations de C. de TERWANGNE sur l'arrêt Lindqvist, dans laquelle l'auteur note que «Cette exception doit donc être interprétée comme visant uniquement les activités qui s'insèrent dans le cadre de la vie privée ou familiale des particuliers, ce qui n'est manifestement pas le cas du traitement de données à caractère personnel consistant dans leur publication sur Internet de sorte que ces données sont rendues accessibles à un nombre indéfini de personnes» (C. de TERWANGNE, «Affaire Lindqvist ou quand la Cour de Justice des Communautés européennes prend position en matière de protection des données personnelles», obs. sous C.J.C.E., 6 novembre 2003, *R.D.T.I.*, 2004, n° 19, pp. 81-99).

61. Groupe de l'article 29, avis 4/2004, *op. cit.*

62. En effet, selon le Groupe, «le fait, par exemple, d'installer un système de vidéo-surveillance pour le contrôle à distance de ce qui se passe exclusivement à l'intérieur d'une habitation privée (pour la prévention de vols ou dans le cadre de la gestion de la 'e-family')», diffère complètement de la situation qui se crée lorsque la vidéo-surveillance est installée à l'extérieur ou tout près des habitations privées pour la protection de la propriété ou pour garantir la sécurité» (*ibid.*).

63. Groupe de l'article 29, avis 4/2004, *op. cit.*, p. 12.

64. *Ibid.*

de passage»⁶⁵ protégés, notamment, par les dispositions à caractère général de droit civil concernant la protection de la personnalité, de l'image, de la vie familiale et de la vie privée. La vidéo-surveillance tombant hors champ de la loi de 1992 n'est donc pas privée pour autant de tout cadre juridique⁶⁶.

19. Hormis l'exception pour «activités exclusivement personnelles ou domestiques», la loi du 8 décembre 1992 s'applique donc à tous les traitements de données à caractère personnel par vidéosurveillance, que les images soient

conservées ou non⁶⁷, qu'ils aient pour finalité la surveillance des lieux ou une autre finalité⁶⁸, qu'ils soient effectués par les autorités policières ou non⁶⁹. Les principes de «proportionnalité des traitements» et de «proportionnalité des données» s'y appliquent donc.

Ayant à présent réaffirmé l'application de la LPVP aux traitements par caméras, nous examinons dans le chapitre suivant les liens qu'elle entretient avec la nouvelle loi relative à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance.

65. *Ibid.*

66. Cependant, et malgré l'existence d'autres normes applicables, il nous semble que l'exclusion de certains traitements domestiques de la loi de 1992 pose parfois quelques soucis d'ordre philosophique. Pensons par exemple au cas d'un GSM-caméra discrètement posé sur une table de nuit par un amoureux transi dans le but de filmer ses ébats avec sa compagne ... Dans un tel cas, il ne fait évidemment pas de doute que les rapports intimes du couple seraient considérés comme des «activités qui s'insèrent dans le cadre de la vie privée ou familiale des particuliers», entraînant comme conséquence la non-application de la loi du 8 décembre 1992. Au regard de cette loi, notre amoureux ne devrait donc nullement informer préalablement sa compagne de l'enregistrement ni obtenir son consentement, à condition toutefois de ne pas diffuser le film. Une telle exclusion ne peut, selon nous, être comprise par le citoyen que comme s'inscrivant dans l'encouragement de telles pratiques. Même si le droit à l'image tel que développé par la doctrine et la jurisprudence régirait bien entendu l'enregistrement, il reste qu'on pourrait ne pas comprendre pourquoi la loi de 1992 protège moins la vie privée d'un couple au lit que leurs actions dans des lieux publics ...

67. Au niveau européen, le Groupe de l'article 29 l'a rappelé dans les termes suivants: «le groupe estime qu'il est nécessaire d'attirer l'attention sur le fait que la directive n° 95/46/CE est applicable au traitement de données à caractère personnel, y compris les images et les sons récoltés au moyen d'un système CCTV et d'autres systèmes de vidéo-surveillance, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier. Les images et sons qui se rapportent à des personnes physiques identifiées ou identifiables sont considérés comme des données à caractère personnel:

- a) même si les images sont utilisées dans le cadre d'un circuit fermé; même si elles ne sont pas associées aux données d'identité de la personne,
- b) même si elles ne concernent pas de personnes dont le visage a été filmé, bien qu'elles contiennent d'autres informations (par exemple, le numéro de la plaque de véhicules ou le Pin number – Numéro d'Identification Personnelle – acquis en relation avec la surveillance d'installations pour le prélèvement automatique d'argent-ATM),
- c) indépendamment du support utilisé pour le traitement, par exemple, systèmes vidéo fixes ou mobiles, tels que les vidéo-récepteurs portables; images en couleur et/ou noir et blanc, de la technique utilisée (dispositifs par câble, dispositifs à fibres optiques), du type d'appareils (fixes, rotatifs, mobiles) des modalités de l'acquisition (continue ou discontinue, par exemple, en cas d'images acquises en cas de violation des limites de vitesse; le cas est différent en cas d'enregistrement d'images effectué de manière occasionnelle et isolée), ainsi que de la communication (la connexion avec un 'centre' diffusion d'images vers des terminaux à distance; etc.)» (Groupe de l'article 29, avis 4/2004, op. cit., p. 13).

68. La «loi caméras» a, quant à elle, un champ d'application plus limité. Selon son art. 3, elle «est applicable à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance en vue d'assurer la surveillance et le contrôle dans les lieux visés à l'article 2».

69. Sur l'application de la «loi vie privée» aux traitements policiers et judiciaires, voy. Fr. DANIEL, «L'application de la loi vie privée au pouvoir judiciaire et au secteur policier: disaster ... or much ado about nothing?», *R.D.T.I.*, 2006, n° 25, pp. 169-205.

Chapitre 5. Les rapports houleux entre la «loi vie privée» et la «loi caméras»

20. Ainsi que nous venons de le rappeler, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement des données à caractère personnel offre un cadre juridique général en ce qui concerne la protection de la vie privée. À ce titre, elle s'applique évidemment aux traitements d'images par caméras de surveillance.

Cependant, selon F. Delpérée, «une telle loi n'a pas été rédigée dans la perspective de la problématique de la surveillance par caméra et certaines de ses dispositions sont donc difficilement applicables dans ce domaine particulier»⁷⁰, en particulier en matière de droits d'accès et de rectification⁷¹.

Étant donné la prolifération des caméras de surveillance, la loi de 1992 ne correspondrait plus «à la réalité sociale d'aujourd'hui»⁷², dans la mesure où elle contient «certes quelques obligations et principes très généraux mais ceux-ci sont source de beaucoup d'ambiguïté et d'insécurité juridique lorsqu'ils sont appliqués à la surveillance par caméra»^{73 74}.

Si la Commission de la protection de la vie privée a rendu de nombreux avis en matière de surveillance par caméras, les initiateurs de la nouvelle loi

se seraient toutefois interrogés sur la force juridique de ceux-ci; «c'est d'ailleurs ce qui a amené ladite Commission, dans son avis n° 31/2006 du 26 juillet 2006, à déclarer que pour des motifs de sécurité juridique, elle est elle-même partisane d'une initiative législative»⁷⁵.

L'absence de normes concrètes en matière de surveillance par caméras aurait donc pour effet de maintenir l'insécurité juridique qui plane sur la légitimité de ce type de surveillance. «Même si le détenteur d'un système de caméras a à cœur de respecter la loi sur la vie privée et s'efforce d'en appliquer scrupuleusement les principes généraux à sa situation personnelle, il peut être confronté à un juge qui, interprétant certains principes de manière très stricte, considérera les images comme une preuve obtenue de manière illicite. Ainsi, une stricte interprétation des principes de proportionnalité et de subsidiarité, par exemple, pourra amener le juge à conclure que des caméras sont, par nature, des instruments excessifs qui sont de toute façon disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi»⁷⁶.

Pour ces différentes raisons, l'idée d'une législation spécifique a germé,

70. F. DELPÉRÉE, in Proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, Discussion générale, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-192, p. 6.

71. Voy. les développements de la proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1734/1, p. 1.

72. Voy. Proposition de loi réglant l'utilisation de caméras de surveillance, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1522/1, p. 2.

73. *Ibid.*

74. On peut lire aussi que «la loi sur la protection de la vie privée est très complexe et elle repose sur une série de principes généraux. L'application de ces principes est confiée au justiciable, alors qu'il est très difficile de les interpréter à la lumière de situations concrètes. En effet, la loi contient peu de normes concrètes et mesurables, de sorte que les justiciables ne savent pas exactement ce qui est permis et ce qui ne l'est pas» (Proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1734/1, p. 1).

75. Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives par F. DELPÉRÉE, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1734/5, p. 4.

76. Voy. les développements de la proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1734/1, p. 1.

«avec toutes les difficultés que suscite la coexistence d'une loi générale et d'une loi spécifique. En effet, il ne suffit pas d'écrire que les dispositions de la loi spécifique s'appliquent sans préjudice des dispositions de la loi générale. Cela signifie-t-il que la loi générale s'applique nonobstant les dispositions de la loi spécifique ou, au contraire, qu'elle s'efface devant les dispositions de la loi spécifique? L'ambiguïté est perpétuelle»⁷⁷.

21. Afin de régler cette épineuse question, l'article 4 de la nouvelle loi relative à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance stipule que «la loi du 8 décembre 1992 est applicable sauf dans les cas où la présente loi contient expressément une disposition contraire». Qu'est-ce à dire?

Selon F. Delpérée, afin de régler la question des rapports entre les deux lois, il s'agirait de respecter trois préceptes: «1. Application des principes de la loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée. 2. Application à titre non pas contradictoire mais complémentaire des dispositions de la nouvelle loi. 3. Dérogation à la loi de 1992 pour autant qu'une disposition expresse de la nouvelle loi le précise»⁷⁸.

22. Si nous saluons la réaffirmation de l'application de la loi de 1992, nous avouons cependant être peu convaincus par la suite de l'explication. En effet, que faut-il entendre par «application à titre non pas contradictoire mais complémentaire des dispositions de la nouvelle loi» et par «dérogation à la loi de 1992 pour autant qu'une disposi-

tion expresse de la nouvelle loi le précise»?

Les rapports difficiles entre les deux lois peuvent être illustrés de manière frappante en examinant les sanctions prévues respectivement par les deux lois.

Alors que les articles 38 à 42 de la loi de 1992 prévoient un certain nombre de sanctions en cas de violation de la plupart de ses dispositions, l'article 13 de la nouvelle loi en consacre d'autres en cas de manquement à certaines de ses exigences. Outre le fait que les sanctions prévues par la nouvelle loi sont beaucoup plus légères⁷⁹ que celles prévues par la loi de 1992, l'on peut se poser la question de savoir s'il s'agit de faire «application à titre non pas contradictoire mais complémentaire» des sanctions de la nouvelle loi ou si l'article 13 de la nouvelle loi constitue une dérogation expresse à la loi de 1992. S'il est évident que la stricte application «complémentaire» des sanctions des deux lois violerait inmanquablement le principe de droit selon lequel nul ne peut être puni deux fois pour le même délit, il n'est pas moins incertain que l'article 13 constitue une dérogation expresse aux articles 38 à 42 de la loi de 1992 et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, l'article 13 de la nouvelle loi ne «précise» pas qu'il constitue une dérogation expresse à la *lex generalis*. Ensuite, la nouvelle loi ne sanctionne pas certaines obligations telles que celle imposant au responsable du traitement de garantir un droit d'accès aux personnes concernées. En cas de violation constatée de cette obligation par un responsable de traitement, le juge devrait-il dès lors

77. F. DELPÉRÉE, in Proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, Discussion générale, Ann. parl., Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-192, p. 6.

78. Ibid.

79. En cas de violation de ses dispositions, la nouvelle loi prévoit des amendes qui s'échelonnent entre 25 euros et 1.000 euros selon la violation en cause. La loi du 8 décembre 1992 prévoit quant à elle des amendes allant de 100 euros à 100.000 euros.

avoir recours à l'article 39, 5°, de la *lex generalis*, alors que pour une violation du devoir d'information par le même responsable, il devrait recourir à la sanction de l'article 13 de la nouvelle loi? Cette construction nous semble fort hasardeuse et démontre, en tout cas, que l'article 13 de la nouvelle loi ne peut pas être considéré comme une dérogation expresse *totale* aux articles 38 à 42 de la loi de 1992, au risque de sanctionner à l'avenir moins gravement moins d'obligations que celles prévues par la *lex generalis*. L'article 13 doit-il alors être considéré comme une dérogation partielle aux articles 38 à 42 de la loi de 1992? Ce sera sans doute la solution retenue ... On regrettera évidemment les manques de clarté et de sécurité juridique qu'une telle construction entraîne.

Cet exemple témoigne que l'épineuse question des liens entre les deux lois ne semble pas tout à fait réglée par l'article 4 de la «loi caméras». Loin d'accroître la sécurité juridique – objectif visé par l'adoption de la nouvelle loi –, cette disposition a, au contraire, pour effet d'ajouter un flou juridique quant à la loi applicable.

23. Soulignons enfin qu'outre la *lex generalis*, existent également certaines normes sectorielles applicables à cer-

tains traitements spécifiques par caméras de surveillance. Pensons notamment à l'arrêté royal du 22 février 2006 relatif à l'installation et au fonctionnement de caméras de surveillance dans les stades de football, à la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé⁸⁰, à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police⁸¹, aux lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière⁸², à la loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche⁸³, à la convention collective de travail n° 68 du 16 juin 1998 relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu de travail⁸⁴, ou encore à la loi du 2 septembre 2005 simplifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière⁸⁵.

Ces différentes normes continuent à s'appliquer dans leur champ d'application respectif. Leur sort est en effet réglé par l'article 3 de la nouvelle loi, selon lequel «la présente loi n'est toutefois pas applicable à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance: régies par ou en vertu d'une législation particulière; destinées à garantir, sur le lieu de travail, la sécurité et la santé, la protection des biens de l'entreprise, le contrôle du processus de production et le contrôle du travail du travailleur».

80. Aux termes de l'art. 5 de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé (M.B., 2 octobre 1991), «Il est interdit au détective privé d'espionner ou de faire espionner ou de prendre ou de faire prendre intentionnellement à l'aide d'un appareil quelconque des vues de personnes qui se trouvent dans des lieux non accessibles au public sans que le gestionnaire du lieu où les personnes concernées aient donné leur consentement à cette fin. Il est interdit au détective privé d'installer, de faire installer ou de mettre à la disposition du client ou de tiers un appareil quelconque dans l'intention de commettre un des actes décrits au premier et deuxième alinéas».
81. Aux termes de l'art. 35 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B., 22 décembre 1992), «les fonctionnaires de police administrative ou judiciaire ne peuvent, sans nécessité, exposer à la curiosité publique les personnes arrêtées, détenues ou retenues. Ils ne peuvent soumettre ou laisser soumettre ces personnes, sans leur accord, aux questions de journalistes ou de tiers étrangers à leur cas, ni à des prises de vue autres que celles destinées à leur identification ou à d'autres fins décidées par l'autorité judiciaire compétente».
82. L'art. 62 actuel (inséré dans la législation en 1996) de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière (M.B., 27 mars 1968) règle l'emplacement des caméras fixes fonctionnant en l'absence d'agents qualifiés et la force probante des enregistrements.
83. L. 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche (M.B., 12 juin 2003).
84. A.R. 20 septembre 1998 rendant obligatoire la convention collective de travail n° 68, conclue le 16 juin 1998 au sein du Conseil national du Travail, relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu de travail (M.B., 2 octobre 1998).
85. L. 2 septembre 2005 simplifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière (M.B., 27 septembre 2005).

24. Ayant à présent tenté d'éclaircir les liens entre la nouvelle loi et les autres législations applicables, nous exposons et commentons dans le chapitre suivant

les principales dispositions de la «loi caméras» afin de déterminer si celle-ci garantit un niveau de protection équivalent à celui offert par la *lex generalis*.

Chapitre 6. La loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance

25. Dans les sections suivantes, nous décrivons et commentons le champ d'application de la «loi caméras» (1.), distinguons entre les différents lieux visés (2.), exposons la procédure à suivre en vue de l'installation de caméras (3.) et rappelons les diverses obligations à respecter au titre du respect du principe de proportionnalité (4. à 7.). Nous détaillons ensuite les conditions requises pour procéder au visionnage en temps réel des images (8.), pour leur enregistrement (9.) ainsi que pour leur transmission aux autorités policières et judiciaires (10.). Enfin, nous nous arrêtons sur l'obligation d'information des personnes filmées (11.) ainsi que sur l'obligation de leur accorder un droit d'accès (12.).

1. Le champ d'application de la «loi caméras»

26. Le champ d'application de la nouvelle loi est défini en son article 3, selon lequel celle-ci est applicable «à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance en vue d'assurer la surveillance et le contrôle dans les lieux (visés à l'article 2)».

Alors que l'article 3 définit formellement le champ d'application de la loi, l'article 2, 4°, définit, quant à lui, la notion de «caméras de surveillance». La définition – restrictive s'il en est – vise uniquement les caméras «dont le but est

de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens ou des nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ou de maintenir l'ordre et qui, à cet effet, collecte(nt), traite(nt) ou sauvegarde(nt) des images».

Il faut donc déduire de la combinaison des articles 3 et 2, 4°, que la loi s'applique à l'installation et à l'utilisation de caméras *dont le but* est de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens ou des nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ou de maintenir l'ordre et qui, à cet effet, collectent, traitent ou sauvegardent des images *en vue* d'assurer la surveillance et le contrôle dans les lieux.

27. Le champ d'application ainsi défini appelle plusieurs remarques.

Premièrement, on peut s'interroger sur la nécessité d'avoir précisé que la loi s'applique aux caméras de surveillance qui «collecte(nt), traite(nt) ou sauvegarde(nt) des images». La simple référence au «traitement» aurait suffi, étant donné que cette notion est définie par la loi de '92 comme englobant «toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés [...] telles que la collecte [et] l'enregistrement de données à caractère personnel»⁸⁶.

86. Voy. LPVP, art. 1^{er}, § 2.

Deuxièmement, on ne comprend pas très bien pourquoi le législateur a cru nécessaire d'intégrer dans la définition de «caméras de surveillance» un élément de finalité plus précis que dans la définition du champ d'application de la loi. Mieux aurait-il valu, selon nous, viser toutes les caméras indépendamment du but pour lesquelles elles sont utilisées, du moment qu'elles sont installées en vue de la surveillance et du contrôle des lieux.

Troisièmement, la loi ne précise pas si elle s'applique ou non aux systèmes de caméras qui sont utilisés pour plusieurs finalités, parmi lesquelles l'une de celles citées précédemment (p. ex., un système de caméras utilisé pour déceler des délits et pour usage statistique). Dès lors, on peut se poser la question de savoir si un tel système est entièrement exclu du champ d'application de la nouvelle loi – et donc soumis au régime de la loi de 1992 –, soumis uniquement à la nouvelle loi pour ce qui est des finalités susmentionnées et pour le reste à la loi de 1992, ou bien encore si la nouvelle loi s'applique à un tel système pour le tout alors même que certains traitements qu'il réalise poursuivent d'autres finalités que celles susmentionnées.

Quatrièmement et plus fondamentalement, alors que la loi prétend s'appliquer non seulement aux caméras installées par les autorités publiques, mais également à celles installées par des

particuliers, les finalités visées par la définition de «caméras de surveillance» se rapprochent toutes de finalités qui relèvent de la puissance publique. En effet, la finalité qui consiste «à prévenir, à constater ou à déceler les délits contre les personnes ou les biens» ressemble étrangement à celles que l'on peut trouver aux articles 14 et 15, 1°, de la loi sur la fonction de police⁸⁷. Quant à la finalité qui consiste à prévenir, à constater ou à déceler «des nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale⁸⁸», celle-ci doit clairement être considérée comme une compétence exclusive des communes, étant donné que l'objet de cet article 135 est d'énumérer, d'une part, les «attributions des communes» et, d'autre part, «les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes». Enfin, la finalité de maintien de l'ordre est traditionnellement considérée comme étant l'une des missions régaliennes de l'État, au même titre que rendre la justice ou frapper monnaie.

On peut donc s'étonner que la nouvelle loi s'applique également aux caméras installées et utilisées par des particuliers dans des lieux fermés accessibles au public et dans des lieux fermés non accessibles au public. En utilisant une terminologie typiquement «publique», la loi permet ainsi implicitement à des acteurs privés d'exercer des activités traditionnellement réservées aux forces de police, aux communes et à la puissance publique en géné-

87. Les art. 14 et 15, 1°, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B., 22 décembre 1992) sont situés dans la sous-section 1 de la loi, intitulée «Des missions spécifiques des services de police». L'art. 14 se lit comme suit: «Dans l'exercice de leurs missions de police administrative, (les services de police) veillent au maintien de l'ordre public en ce compris le respect des lois et règlements de police, la prévention des infractions et la protection des personnes et des biens. À cet effet, (ils) assurent une surveillance générale et des contrôles dans les lieux qui leur sont légalement accessibles, transmettent le compte rendu de leurs missions aux autorités compétentes ainsi que les renseignements recueillis à l'occasion de ces missions, exécutent des mesures de police administrative, prennent des mesures matérielles de police administrative de leur compétence et entretiennent des contacts entre (eux), (ainsi qu'avec les administrations compétentes)». Quant à l'art. 15, 1°, celui-ci stipule: «Dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire, (les services de police) ont pour tâche: 1° de rechercher les crimes, les délits et les contraventions, d'en rassembler les preuves, d'en donner connaissance aux autorités compétentes, d'en saisir, arrêter et mettre à la disposition de l'autorité compétente les auteurs, de la manière et dans les formes déterminées par la loi».

88. Nouvelle loi communale, codifiée par l'A.R. du 24 juin 1988, ratifié par L. 26 mai 1989, M.B., 3 septembre 1988, p. 12482; err.: M.B., 8 juin 1990, p. 11792.

ral. Mieux aurait-il valu, selon nous, prévoir à côté des finalités «publiques» susmentionnées, des finalités propres aux particuliers telles que la protection de la propriété privée, la tranquillité dans les établissements ou encore le contrôle d'accès aux bâtiments. En distinguant les finalités propres aux autorités publiques de celles que peuvent poursuivre les particuliers, le législateur aurait évité plus certainement d'être accusé de «délégation» au secteur privé de missions sécuritaires traditionnellement réservées au pouvoirs publics.

Ces quelques remarques témoignent du caractère particulièrement douteux du champ d'application de la loi. Cette problématique est encore davantage accentuée par la distinction difficile entre les différents lieux visés. Nous détaillons cet aspect dans la section suivante.

2. La distinction difficile entre les lieux visés

28. L'ensemble de la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance se fonde sur la distinction⁸⁹ entre trois types de lieux: le lieu ouvert, le lieu fermé accessible au public et le lieu fermé non accessible au public. Cette distinction est tout à fait fondamentale, puisqu'à chaque lieu, correspond un régime juridique particulier.

29. L'article 2, 1°, de la nouvelle loi définit le *lieu ouvert* comme étant «tout lieu non délimité par une enceinte et accessible librement au public». Le critère est donc double et cumulatif: l'absence de

délimitation par une enceinte et le libre accès au public. Dans son avis n° 34/99, la Commission de la protection de la vie privée avait déjà estimé que cette notion couvrirait, entre autres, les voies publiques et les parcs. Les travaux préparatoires de la nouvelle loi n'apportent guère davantage de précision, si ce n'est que «les lieux ouverts correspondent *plus ou moins* aux 'espaces publics'»⁹⁰ et qu'«aucune distinction n'est opérée parmi les lieux ouverts entre les lieux gérés par l'autorité communale et les autres lieux»⁹¹.

Alors que l'une des raisons ayant justifié l'élaboration d'une législation particulière en matière de surveillance par caméras était l'incertitude quant à la portée juridique des avis de la Commission de la protection de la vie privée, il est pour le moins piquant de constater que c'est dans une «note»⁹² – concept inexistant dans la loi de 1992 – de la Commission que l'on peut trouver davantage d'éclaircissements quant aux notions de lieu ouvert et des autres lieux visés par la loi.

Dans cette note, la Commission de la protection de la vie privée interprète, entre autres, les concepts «d'enceinte» et de «délimitation». Selon la Commission, par «enceinte», il faut «au minimum comprendre une délimitation visuelle. Pour pouvoir être considéré comme ouvert, le lieu ou l'espace ne doit en aucune façon pouvoir être distingué du reste de l'espace ouvert. La délimitation ne doit pas nécessairement être réalisée de manière matérielle ou physique. Une délimitation visuelle peut suffire ou une indication qui permet de

89. Cette distinction provient, à l'origine, de l'avis n° 34/99 de la Commission de la protection de la vie privée. Ce rappel n'est pas sans intérêt lorsqu'il s'agit d'interpréter les définitions des différents lieux.

90. Voy. le rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique par Ch. DE PERMENTIER, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2006-2007, n° 51 2799/005, p. 22.

91. Voy. le rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives par F. DELPÉRÉE, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1734/5, p. 45.

92. Voy. CPVP, «Note relative à la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance», 22 juin 2007, disponible à l'adresse <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/cbpl-documents/note_cam-ras.pdf>.

distinguer les lieux (par exemple, des bordures, un marquage au sol, une disposition différente des pavés ou une autre couleur du revêtement de sol, un panneau avec l'inscription 'propriété privée', 'chemin privé', 'réservé à la clientèle', etc.)»⁹³.

Si les lieux ouverts consistent souvent en des espaces publics gérés par une autorité, il peut également s'agir de lieux donnés en concession (p. ex., un parking), ou encore de lieux appartenant à des personnes privées mais ouverts au public (p. ex., un parc privé si celui-ci n'est pas délimité par une enceinte). Dans sa note, la Commission cite encore comme exemples de lieux ouverts «la voie publique, une place de marché, un grand parking, les rues, les rues commerçantes, les places, les jardins publics, les parcs»⁹⁴.

Enfin, selon la Commission, «il peut arriver qu'un lieu ouvert soit momentanément délimité, devenant ainsi un espace fermé. Lorsque cet espace délimité fait l'objet d'une surveillance par caméras, le règlement applicable sera celui des lieux fermés (par exemple, une prairie accueillant un festival ou encore un circuit pour un événement sportif)»⁹⁵.

30. Quant au *lieu fermé accessible au public*, celui-ci est défini par l'article 2, 2°, de la nouvelle loi comme étant «tout bâtiment ou lieu fermé destiné à l'usage du public, où des services peuvent lui être fournis».

Dans les travaux préparatoires de la loi, on peut lire que «le lieu fermé accessible au public est ce que les vieux auteurs de droit administratif du siècle

dernier et même du 19^e siècle appelaient un 'lieu clos et couvert'. Ce lieu fermé peut être ouvert au public qui bénéficiera, à certaines heures ou certains jours, d'un certain nombre de services. Il s'agit, par exemple, de la galerie commerciale dont les commerces s'ouvrent à 10 heures, du stade de football dont les portes s'ouvrent quelques heures avant la rencontre»⁹⁶.

Le critère est donc triple et cumulatif: le lieu doit être délimité par une enceinte (être «fermé»), être destiné à l'usage du public et présenter la possibilité d'offrir des services à ce public.

Dans sa note précitée, la Commission de la protection de la vie privée a précisé la notion de «destination» du lieu «à l'usage du public». Selon celle-ci, «il faut que le lieu, l'espace ou le bâtiment soit accessible au public et que certains services puissent lui être offerts. Ce qui importe à cet égard, c'est l'usage auquel le responsable destine le lieu, l'espace ou le bâtiment. Une autre utilisation éventuelle, permise ou non, du lieu fermé n'en fait pas un lieu ouvert. Ce n'est pas parce que, par exemple, d'autres personnes viennent également se garer sur un parking d'une grande surface (ou viennent y apprendre à conduire pendant le week-end), sans utiliser les services proposés, que ce lieu fermé devient un lieu ouvert»⁹⁷.

La Commission cite en tant qu'exemples de lieux fermés accessibles au public: les magasins, les espaces commerciaux couverts, les centres commerciaux, les galeries commerçantes, les grandes surfaces, la salle des guichets dans une banque, dans une agence

93. *Ibid.*, pp. 3 et 4.

94. *Ibid.*, p. 4.

95. *Ibid.*, p. 4.

96. F. DELPÉRÉE, in Proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, Discussion générale, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-192, p. 7.

97. CPVP, «Note relative à la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance», *op. cit.*, pp. 4-5.

d'assurances, dans un centre de services communaux, les espaces d'agences bancaires où sont installés des terminaux de paiement, les cinémas, les théâtres, les musées, les églises, les espaces publics dans les hôtels, les cafés, les restaurants, les gares, les principaux espaces d'accès (hall) à des immeubles de bureaux ou à des propriétés où des services sont offerts, le cabinet d'un médecin, d'un dentiste, l'étude d'un notaire, d'un avocat, les salles d'attente de lieux où des services sont proposés, les salles des fêtes, les salles de sport et salles de jeux, les terrains de sport, les salles de fitness, les domaines récréatifs, les complexes de bungalows, les campings, ainsi qu'«une place temporairement délimitée, un circuit pour un événement (le festival Rock de Werchter, Francorchamps)»⁹⁸.

31. Enfin, *le lieu fermé non accessible au public* est défini par l'article 2, 3°, de la nouvelle loi comme étant «tout bâtiment ou lieu fermé destiné uniquement à l'usage des utilisateurs habituels».

Il y a donc un double critère: la présence d'une délimitation par une enceinte et l'accessibilité pour les usagers habituels, à l'exclusion du public.

Dans sa note précitée, la Commission estime que cette catégorie doit être comprise comme «les espaces privés, à usage privé, utilisés uniquement par les habitants et les personnes en visite. Elle vise également les immeubles et espaces de bureaux ou les bâ-

timents d'une usine qui sont fermés, utilisés uniquement par les travailleurs et les fournisseurs et où, par conséquent, aucun service n'est proposé au public»⁹⁹.

La Commission cite en tant qu'exemples de lieux fermés non accessibles au public: l'habitation privée, un immeuble à appartements, une usine, une ferme, un immeuble de bureaux (où aucun service n'est proposé au public), les dépendances, ainsi que «les espaces d'accès de tous ces lieux, comme une allée, un jardin en façade, une cour, un parking devant le bâtiment, le hall d'entrée d'un immeuble à appartements»¹⁰⁰.

Au sujet du statut des espaces d'accès aux lieux fermés non accessibles au public – tel le hall d'entrée commun d'un immeuble à appartements –, il est intéressant de relever qu'auparavant, la Commission les considérait comme des lieux fermés accessibles au public¹⁰¹.

La Commission justifie son revirement par le fait que «cette exception n'était pas reprise dans les définitions de la loi, de sorte qu'il était nécessaire de suivre la logique selon laquelle les espaces d'accès à un lieu fermé gardent le même statut que ce lieu»¹⁰². L'espace d'accès à un lieu fermé accessible au public, telle l'allée menant à une agence bancaire, devrait donc être considéré comme un lieu fermé accessible au public, alors qu'une allée menant à un immeuble à appartements se-

98. *Ibid.*, p. 5.

99. *Ibid.*, p. 6.

100. *Ibid.*

101. Voy CPVP, avis n° 34/99, *op. cit.*, p. 4. Selon la Commission, par lieu fermé non accessible au public, «l'on vise les bâtiments ou enceintes fermés destinés uniquement à l'usage de leurs occupants habituels (habitation familiale, immeubles à appartements, bâtiments à usage de bureaux, usines, fermes, ... à l'exclusion de l'espace d'accès principal au lieu considéré)». *A contrario*, la Commission entendait par lieu fermé accessible au public, «les bâtiments ou enceintes fermés destinés à l'usage du public, notamment en vue de l'exercice d'un service envers ce public (commerces, salles de guichets de banques, d'assurances, cinémas, restaurants, hôtels, mais également transports en commun, accès principal d'un immeuble, d'une propriété, salles de spectacles, salles et terrains de sport ou de jeux, locaux administratifs, ...)».

102. *Ibid.*

rait un lieu fermé non accessible au public¹⁰³.

32. Il va sans dire que la distinction entre les différents types de lieux n'est pas toujours chose aisée. De plus, il peut arriver qu'une surveillance par caméras soit installée et orientée vers plusieurs lieux ayant chacun un statut différent. Cette situation ne semble cependant pas avoir été prévue par le législateur, aucun article ne contenant de règle relative au statut à appliquer dans ce cas.

Dans sa «note» précitée, la Commission pose le principe selon lequel «en cas de combinaison de lieux de type différent, surveillés par un même système de surveillance par caméras, avec le même responsable de traitement, le régime applicable est le régime le plus protecteur»¹⁰⁴. La Commission envisage deux cas. Lorsqu'une surveillance par caméras est installée et orientée vers un lieu ouvert et un lieu contigu, qui lui est fermé¹⁰⁵, tout devrait être classé, selon la Commission, dans le concept de «lieu ouvert». Par contre, lorsqu'un seul système de surveillance est installé pour un lieu fermé accessible au public où des services peuvent lui être fournis et pour la partie privée¹⁰⁶ (catégorie «lieu fermé non accessible au public»), tout devrait être classé, selon la Commission, dans le

concept de «lieu fermé accessible au public».

33. Au vu de la complexité de la distinction entre les différents types de lieux, nous ne pouvons qu'être étonnés par le caractère lacunaire de la nouvelle loi à ce sujet. Si la «note» de la Commission de la protection de la vie privée ne manque pas d'offrir de précieux éclaircissements quant aux différentes notions, on peut toutefois s'interroger sur sa portée juridique.

Ayant à présent précisé les différents types de lieux visés par la «loi caméras», nous examinons dans la section suivante la procédure imposée par la nouvelle loi en vue de l'installation de caméras dans chaque type de lieu.

3. La procédure à suivre en vue de l'installation de caméras

34. Dans chaque type de lieu, la décision d'installer une caméra de surveillance appartient au «responsable du traitement»¹⁰⁷. L'article 1^{er}, § 4, de la loi du 8 décembre 1992 le définit comme étant la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres détermine les

103. Notons que cette dernière interprétation révèle à nouveau les liens difficiles entre la loi du 8 décembre 1992 et la nouvelle loi. Alors que la Commission estime que la «loi caméras» s'applique aux voies d'accès à des lieux fermés non accessibles au public, on rappellera que dans son avis 4/2004, le Groupe de l'article 29 estimait que la loi du 8 décembre 1992 ne s'applique pas aux caméras de surveillance placées à l'extérieur d'une habitation privée par le propriétaire/locataire du lieu à condition que le système soit «géré à l'avantage d'un seul ménage et pour la prise de vue d'une seule porte, palier, garage, etc., en raison de l'utilisation exclusivement personnelle du système et de l'impossibilité pour des tiers d'avoir accès aux données».

104. Voy. CPVP, «Note relative à la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance», *op. cit.*, p. 4.

105. «Il en est ainsi en cas de surveillance par caméras des rues entourant un parc qui est fermé mais accessible via des grilles d'accès (qu'elles soient ou non fermées pendant la nuit) ; ou lorsqu'un parking ou un garage tout à fait clôturé, avec des barrières, est repris dans le même système de surveillance par caméras que celui appliqué aux rues avoisnantes» (*ibid.*).

106. La Commission cite en tant qu'exemples de cette catégorie mixte, «l'habitation d'un notaire, d'un avocat, d'un médecin, d'un dentiste, d'un courtier d'assurances qui y ont installé une pratique ou un bureau et où la surveillance couvre les deux lieux et/ou espaces d'accès communs via un même système» (*ibid.*, p. 5).

107. Voy. loi caméras, art. 5, § 1, 6, § 1, et 7, § 1.

finalités et les moyens du traitement¹⁰⁸. Dans le cas d'un lieu ouvert, il s'agira, par exemple, de l'autorité responsable de la voirie, dans le cas d'un lieu fermé accessible au public, de l'exploitant du cinéma/galerie/stade, et dans celui d'un lieu fermé non accessible au public, du propriétaire d'un immeuble.

L'identification du responsable du traitement est importante, puisqu'il lui incombe de respecter la loi, d'être la personne de contact pour les autorités de contrôle et pour les personnes qui souhaitent exercer leur droit d'accès.

35. Selon le statut du lieu dans lequel le responsable du traitement envisage d'installer un système de vidéosurveillance, des avis préalables et des notifications particulières sont imposés par la nouvelle loi :

- dans les lieux ouverts, la décision d'installer un système de vidéosurveillance ne peut être prise que moyennant l'avis positif du conseil communal et du chef de corps de la zone de police dans laquelle se situe ce lieu ouvert¹⁰⁹. Le deuxième avis doit notamment attester qu'«une étude de sécurité et d'efficience» a été réalisée et que l'installation «est conforme aux principes fondamentaux du respect de la vie privée définis par la loi du 8 décembre 1992»¹¹⁰. Enfin, le responsable du traitement doit «notifier» sa décision à la Commission de la protection de la vie privée, au plus tard la veille du jour de la mise en service de la ou des caméras de surveillance ;
- dans les lieux fermés accessibles

au public et dans les lieux fermés non accessibles au public, les avis positifs du conseil communal et du chef de corps de la zone de police ne sont pas requis et aucune étude d'efficience ne doit être réalisée. Tout au plus, la décision d'installer un système de vidéosurveillance doit-elle être notifiée au chef de zone de police où se situe le lieu et à la Commission de la protection de la vie privée, au plus tard la veille du jour de la mise en service de la ou des caméras de surveillance. Toutefois, ces notifications ne doivent pas être effectuées pour les caméras de surveillance installées dans des lieux fermés non accessibles au public lorsqu'elles sont utilisées par une personne physique à des fins personnelles ou domestiques.

36. Plusieurs remarques peuvent être formulées à propos de ces différentes obligations de demandes d'avis et de notification.

Tout d'abord, le contenu de l'«étude de sécurité et d'efficience», requise pour l'installation de caméras dans des lieux ouverts, n'est aucunement défini dans le texte de la loi. On peut donc craindre que cette obligation ne devienne une simple formalité. Le sérieux de cette étude est pourtant nécessaire afin de garantir la *légitimité* de l'installation et de l'utilisation de caméras.

Ce point est d'une importance cruciale. Rappelons en effet que dans le souci de garantir la «proportionnalité

108. Toutefois, «Lorsque les finalités et les moyens du traitement sont déterminés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le responsable du traitement est la personne physique, la personne morale, l'association de fait ou l'administration publique désignée comme responsable du traitement par ou en vertu de cette loi, de ce décret ou de cette ordonnance» (voy. LPVP, art. 1^{er}, § 4).

109. Voy. loi caméras, art. 5, § 2.

110. *Ibid.*

des traitements»¹¹¹, l'article 4, § 1, 2°, de la loi du 8 décembre 1992 impose aux responsables de traitements de poursuivre une «finalité légitime». Cette exigence de légitimité impose de mettre en balance l'intérêt général ou les intérêts légitimes du responsable à poursuivre la finalité du traitement avec le droit à la protection de la vie privée des personnes filmées. Ce n'est que si cette balance est en équilibre que la finalité de la vidéosurveillance peut être poursuivie. À cet égard, nous avons déjà souligné dans le chapitre 2 que cet «équilibre» signifiait, au regard de la jurisprudence de Strasbourg, qu'un traitement d'images doit être un moyen adéquat et nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi. Dans ce contexte, il est inquiétant de constater que la nouvelle loi n'impose pas explicitement au responsable du traitement d'établir la nécessité de l'installation de caméras de surveillance dans l'étude d'efficacité et de sécurité. Nous rappelons cependant que la *lex generalis* reste d'application et que le silence du législateur ne saurait être interprété comme une dispense à ce devoir.

Une deuxième remarque peut être faite en ce qui concerne les lieux ouverts. Pour ceux-ci, l'on peut être attristé de constater que l'avis du chef de corps de la zone de police ne doit pas constater la conformité de l'installation de caméras de surveillance que par rapport aux «principes fondamentaux du respect de la vie privée définis par la loi du 8 décembre 1992», et non par rapport à l'ensemble des règles définies par la *lex generalis*. Outre le fait que le texte de la nouvelle loi ne définit pas quels sont ces «principes généraux», cette formulation ne peut pas faire oublier au responsable d'un traite-

ment de vidéosurveillance que, sous réserve de dispositions expressément contraires de la nouvelle loi, il est dans l'obligation de respecter l'ensemble des règles contenues dans la loi de 1992, et non pas uniquement ses principes fondamentaux.

Troisièmement, on remarquera que le placement de caméras dans tout lieu fermé doit être notifié au chef de corps de la zone de police où se situe le lieu. L'utilité de cette notification a été justifiée par le fait que, dans le cadre d'éventuelles enquêtes, il importe que les responsables de la zone de police sachent où les caméras sont disposées. Cette obligation de notification vaut tant pour les lieux fermés accessibles au public que pour les lieux fermés non accessibles au public. Toutefois, en ce qui concerne ces derniers, la notification «ne doit pas être effectuée pour la ou les caméras de surveillance qui sont installées et utilisées par une personne physique à des fins personnelles ou domestiques»¹¹². Ainsi que nous l'avons soulevé précédemment¹¹³, l'étendue d'une exception pour «fins personnelles et domestiques» n'est pas toujours évidente. On peut toutefois avoir recours à l'interprétation donnée par le Groupe de l'article 29 dans son avis 4/2004¹¹⁴ pour délimiter le champ de l'exception. Rappelons que selon le Groupe, une caméra placée à l'intérieur d'une habitation privée est utilisée à des «fins personnelles et domestiques» à condition qu'elle ne filme que «ce qui se passe exclusivement à l'intérieur d'une habitation privée (pour la prévention de vols ou dans le cadre de la gestion de la 'e-family')». Quant aux caméras de surveillance placées à l'extérieur d'une habitation privée, celles-ci entreraient dans le champ de l'except-

111. Voy. *supra*, n° 11.

112. Loi caméras, art. 7, § 2, al. 3.

113. Voy. *supra*, n° 19.

114. Groupe de l'article 29, avis 4/2004, op. cit.

tion à condition que le système soit «géré à l'avantage d'un seul ménage et pour la prise de vue d'une seule porte, palier, garage, etc., en raison de l'utilisation exclusivement personnelle du système et de l'impossibilité pour des tiers d'avoir accès aux données»¹¹⁵. Par contre, celles installées par plusieurs propriétaires en accord entre eux (ou par une coopérative ou un regroupement de propriétaires d'unités immobilières), afin de contrôler les entrées ou d'autres espaces en commun, ne pourraient être qualifiées «d'activités personnelles et domestiques». La notification au chef de corps de la zone de police serait donc requise dans ce dernier cas.

Enfin, l'obligation imposée au responsable du traitement de «notifier» sa décision d'installer une caméra à la Commission de la protection de la vie privée, et ce quel que soit le type de lieu où elle est installée, n'est autre qu'un «rappel» de l'obligation de déclaration visée à l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992. Le seul apport de la nouvelle loi à ce sujet est qu'elle prévoit un formulaire standard pour les déclarations portant sur des traitements de vidéosurveillance¹¹⁶. Selon les développements de la proposition de loi, l'objectif de cette standardisation est de simplifier les formalités de déclaration pour les citoyens n'ayant pas une connaissance approfondie de la loi. Si nous pensons qu'une certaine standardisation du formulaire de déclaration est nécessaire au vu du constat selon lequel l'obligation de déclaration est actuellement peu respectée (sur dix mille caméras de surveillance installées en Belgique, seules 671 déclarations ont été déposées à la Commission de la

protection de la vie privée¹¹⁷), nous soulignons cependant que, pour être conforme à la *lex generalis*, le futur formulaire standard susmentionné devra contenir au moins les points prévus par l'article 19 de la directive 95/46/CE ou les points prévus à l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992.

Non seulement le responsable d'un traitement de vidéosurveillance doit effectuer les demandes d'avis et notifications susmentionnées, encore doit-il respecter un certain nombre de prescrits que nous détaillons dans les sections suivantes.

4. La subsidiarité du recours à la vidéosurveillance

37. Ainsi que nous l'avons expliqué précédemment, l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ainsi que le «principe de finalité»¹¹⁸ imposent aux responsables de traitements par vidéosurveillance un devoir de proportionnalité.

Ce principe signifie, avant tout, que les systèmes de vidéosurveillance ne peuvent être mis en place que sur une base de subsidiarité: lorsqu'il existe des finalités justifiant effectivement le recours à des caméras, «ces systèmes peuvent être mis en œuvre si d'autres mesures de prévention, de protection et/ou de sécurité de nature physique et/ou logique ne requérant aucune acquisition d'images, telles que, par exemple, le blindage des portes pour protéger du vandalisme, l'installation de barrières automatiques et de dispositifs d'autorisation d'accès, de systèmes d'alarme communs, l'amélioration

115. *Ibid.*

116. La loi prévoit en effet qu'un arrêté royal déterminera, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, la forme et le contenu d'un formulaire standard qui est rempli à l'occasion de la notification.

117. Voy. les développements de la proposition de loi réglant l'utilisation de caméras de surveillance, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1522/1, p. 3.

118. Voy. *supra*, n° 11.

et le renforcement de l'éclairage des rues, etc. s'avèrent manifestement insuffisants et/ou inapplicables pour poursuivre lesdites finalités licites»¹¹⁹.

Par conséquent, la loi du 8 décembre 1992 impose au responsable du traitement une sorte «d'obligation d'intervention minimum»¹²⁰: une caméra ne peut être installée que si d'autres mesures moins intrusives s'avèrent inefficaces. À cet égard, le Groupe de l'article 29 recommande une «évaluation plus générale des effets indirects d'un recours massif à la vidéosurveillance (réelle efficacité de dissuasion découlant de l'installation de plusieurs systèmes; déplacement en d'autres zones des activités de vandalisme ou d'autres activités illicites, etc.)»¹²¹.

38. Le principe de subsidiarité a également été rappelé par la Commission de la protection de la vie privée. Selon celle-ci, il convient, en tout état de cause, de garder à l'esprit qu'un traitement d'images doit être un «moyen adéquat et nécessaire» à la réalisation de l'objectif poursuivi.

39. Il est donc plus qu'inquiétant de constater que la nouvelle «loi caméras» ne rappelle cette obligation que de manière très minimaliste: tout au plus requiert-elle qu'une «étude de sécurité et d'efficience» – dont nous avons déjà énoncé les limites¹²² – soit réalisée lorsqu'une caméra est installée dans un lieu ouvert.

5. La proportionnalité technique des caméras utilisées

40. Selon le Groupe de l'article 29, le principe de proportionnalité implique non seulement que le recours à la vidéosurveillance doit rester un moyen subsidiaire, mais signifie également que le «choix de la technologie appropriée»¹²³ et que les «critères d'utilisation de l'équipement dans des cas concrets»¹²⁴ doivent être minutieusement examinés sous l'angle de la proportionnalité.

Pour le Groupe, plusieurs aspects techniques doivent ainsi être évalués par le responsable du traitement, en particulier «le type des dispositifs de prise de vue utilisés (fixes ou mobiles); leur installation (localisation des caméras; [...]); la possibilité d'agrandir les images ou d'utiliser la fonction zoom déjà au moment de la prise de vue ou bien *a posteriori*, sur des images conservées et la possibilité de brouiller ou de supprimer des images individuelles; la fonction d'arrêt sur image et la connexion avec un 'centre' auquel on peut transmettre des signaux d'alarme sonores ou visuels»¹²⁵.

La Commission de la protection de la vie privée a, dans le même sens, estimé que le nombre d'appareils d'enregistrement placés et leurs fonctionnalités, de même que la présence ou l'absence d'une fonction de suivi automatique, ne peuvent être excessifs en fonction des finalités poursuivies¹²⁶.

41. C'est donc avec inquiétude que l'on note que la nouvelle «loi caméras»

119. Groupe de l'article 29, avis 4/2004, op. cit., p. 16.

120. Ibid.

121. Ibid., p. 17.

122. Voy. supra, n° 37.

123. Groupe de l'article 29, avis 4/2004, op. cit., p. 16.

124. Ibid.

125. Ibid.

126. CPVP, avis n° 34/99, op. cit., p. 7.

ne contient aucune disposition rappelant le principe de modération technique dans l'utilisation des données à caractère personnel. Tout au plus la nouvelle loi contient-elle un article 11 selon lequel le recours à certaines applications de la surveillance par caméra peut être interdit ou soumis à des conditions supplémentaires par arrêté royal. Nous rappelons cependant que l'évaluation proportionnelle des moyens techniques utilisés reste une obligation sanctionnée par la *lex generalis*.

6. La proportionnalité des images filmées

42. Le principe de proportionnalité implique non seulement que l'utilisation de caméras doit rester subsidiaire et que les moyens techniques utilisés soient modérés, mais commande également que les modalités de prise de vue soient examinées en tenant compte en particulier de «l'angle de prise de vue par rapport aux finalités poursuivies (par exemple, en cas de surveillance en des lieux publics, l'angle ne doit pas permettre la vision des détails ou des traits somatiques qui ne sont pas importants pour les finalités recherchées: détails de véhicules ou des conducteurs, ou bien de l'intérieur de lieux privés qui se trouvent à proximité, surtout en cas d'utilisation des fonctions zoom)»¹²⁷.

Dans son avis n° 34/99, la Commission de la protection de la vie privée a rappelé que l'enregistrement des images doit «se dérouler de telle sorte que des images superflues ne soient pas prises. Ainsi, des caméras filmant la voie publique devront éviter que ne figurent

dans leur champ des entrées ou des fenêtres de bâtiments privés»¹²⁸.

De plus, selon la Commission, un système de vidéosurveillance ne doit permettre l'identification des personnes filmées que lorsqu'une telle identification est nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi; «un système de contrôle de la fluidité du trafic routier devrait ainsi être installé de façon à filmer les personnes d'une distance suffisante afin de préserver leur anonymat»¹²⁹.

43. Le législateur s'est penché sur la question de la proportionnalité des images filmées et ce, dans l'ensemble des lieux visés par la nouvelle loi.

En ce qui concerne les lieux ouverts, la «loi caméras» précise que «le responsable du traitement s'assure que la ou les caméras de surveillance ne sont pas dirigées spécifiquement vers un lieu pour lequel il ne traite pas lui-même les données, sauf accord exprès du responsable du traitement pour le lieu en question»¹³⁰.

Pour ce qui est des lieux fermés accessibles au public, la nouvelle loi stipule que «le responsable du traitement s'assure que la ou les caméras de surveillance ne sont pas dirigées spécifiquement vers un lieu pour lequel il ne traite pas lui-même les données»¹³¹.

Enfin, pour ce qui est des lieux fermés non accessibles au public, la loi prévoit que «le responsable du traitement s'assure que la ou les caméras de surveillance ne sont pas dirigées spécifiquement vers un lieu pour lequel il ne traite pas lui-même les données. En cas de surveillance d'une entrée privée si-

127. Groupe de l'article 29, avis 4/2004, *op. cit.*, p. 17.

128. CPVP, avis n° 34/99, *op. cit.*, p. 7.

129. *Ibid.*

130. Loi caméras, art. 5, § 3, al. 3.

131. Loi caméras, art. 6, § 2, al. 4.

tuée à front d'un lieu ouvert ou d'un lieu fermé accessible au public, la ou les caméras de surveillance sont orientées de manière à limiter la prise d'images de ce lieu à son strict minimum»¹³².

44. Plusieurs remarques peuvent être formulées à l'égard de ces dispositions.

En ce qui concerne l'ensemble des lieux visés, la nouvelle loi prévoit que le responsable du traitement doit s'assurer que les caméras ne sont pas dirigées «spécifiquement» vers un lieu pour lequel il ne traite pas les données. Selon nous, mieux aurait-il valu interdire toute caméra dirigée vers un lieu pour lequel le responsable n'est pas le gestionnaire, que ce soit de manière spécifique ou non, au risque de laisser une trop importante marge d'appréciation au juge.

En outre, en ce qui concerne les lieux ouverts, la nouvelle loi stipule que l'interdiction faite au responsable de traitement d'orienter une caméra vers un lieu pour lequel il ne traite pas lui-même les données peut être levée grâce à l'accord exprès du responsable du lieu en question. Nous rappelons cependant que, dans son avis sur la proposition de loi initiale, la Commission de la protection de la vie privée a jugé que «cette règle d'exception ne peut pas être acceptée, vu [...] le principe de proportionnalité de la LVP. Filmer l'espace public ne peut pas justifier que des espaces accessibles au public ou privés soient filmés. On peut d'ailleurs se demander ce qu'il advient si un gestionnaire d'un lieu retire *a posteriori* son autorisation, ou par exemple si un autre gestionnaire obtient un lieu défini. Enfin, une atteinte à la vie privée ne peut pas être justifiée par le consentement d'une tierce personne, en l'occurrence le gestionnaire, autre que les

personnes concernées. Lorsque l'on décide de procéder à une vidéosurveillance, ceci doit se faire sur la base des articles 5 e) ou 5 f) de la LVP et la mise en œuvre de la vidéosurveillance doit alors être confrontée aux fondements du traitement»¹³³. Nous nous rallions entièrement à la position de la Commission et regrettons fortement l'insertion de cette règle d'exception dans l'article 5, § 3, alinéa 3, de la «loi caméras».

On regrettera également que la «loi caméras» ne contienne aucune disposition imposant aux systèmes de vidéosurveillance de ne permettre l'identification des personnes filmées que lorsqu'une telle identification est nécessaire à la surveillance des lieux.

7. L'interdiction de filmer des images sensibles

45. L'article 10 de la nouvelle «loi caméras» stipule que «les caméras de surveillance ne peuvent ni fournir des images qui portent atteinte à l'intimité d'une personne, ni viser à recueillir des informations relatives aux opinions philosophiques, religieuses, politiques ou syndicales, à l'origine ethnique ou sociale, à la vie sexuelle ou à l'état de santé».

46. À la lecture des travaux préparatoires, il semble que l'interdiction de «fournir» des images «qui portent atteinte à l'intimité d'une personne» vise en réalité l'interdiction de filmer des lieux où l'on peut porter atteinte à l'intimité des gens, tels que les cabines d'essayage ou les toilettes.

En ce qui concerne l'interdiction de «viser à recueillir des informations relatives aux opinions philosophiques, reli-

132. Loi caméras, art. 7, § 2, al. 5.

133. CPVP, avis n° 31/2006, précité, p. 10.

gieuses, politiques ou syndicales, à l'origine ethnique ou sociale, à la vie sexuelle ou à l'état de santé», on remarquera qu'elle consiste en un rappel de l'article 6 de la *lex generalis*, avec toutefois cette différence notable que la nouvelle «loi caméras» ne prévoit aucune exception à cette interdiction.

Outre le fait que l'interdiction absolue de filmer des images sensibles telle que prévue par la nouvelle loi démontre une nouvelle fois les relations difficiles qu'entretient la «loi caméras» avec la *lex generalis*, il nous semble qu'une telle prohibition générale pourra difficilement être respectée en pratique. En effet, l'interdiction signifierait-elle qu'une caméra ne pourrait *en aucun cas* filmer la couleur de peau d'une personne, sa participation à une manifestation ou le fait qu'elle porte un bandage?

Pour cette raison, nous regrettons que la nouvelle loi ne précise pas que toute information n'est pas forcément sensible en elle-même, ces caractéristiques pouvant résulter du contexte et des finalités pour lesquelles les images sont traitées¹³⁴. Ainsi, selon la Commission de la protection de la vie privée, «la localisation de certaines caméras engendre davantage de risques que d'autres d'incitation à une déduction du caractère sensible des données filmées. On pense par exemple aux données filmées par une caméra ayant dans son champ le porche d'une église, l'entrée d'un syndicat, d'un hôpital ou encore l'entrée du cabinet d'un médecin spécialiste»¹³⁵. Au lieu d'interdire, de ma-

nière générale, aux caméras de filmer des images sensibles, il nous semble donc que le législateur aurait été plus réaliste en soumettant certaines *localisations sensibles* de caméras à des conditions plus strictes.

8. Le visionnage en temps réel des images

47. Pour chaque type de lieu, la nouvelle loi précise à quelles conditions le visionnage en temps réel peut être effectué.

En ce qui concerne les lieux ouverts, l'article 5, § 4, stipule que celui-ci «n'est admis que sous le contrôle des autorités compétentes et dans le but de permettre aux services de police d'intervenir immédiatement en cas d'infraction, de dommage ou d'atteinte à l'ordre public et de guider ces services au mieux dans leur intervention». La loi prévoit également qu'un arrêté royal désignera les personnes qui peuvent agir sous le contrôle des services de police et déterminera les conditions auxquelles ces personnes doivent satisfaire pour pratiquer le visionnage.

Pour les lieux fermés accessibles au public, la loi prévoit que «le visionnage d'images en temps réel n'est admis que dans le but de permettre une intervention immédiate en cas d'infraction, de dommage ou d'atteinte à l'ordre public»¹³⁶.

Enfin, la loi reste muette en ce qui concerne les lieux fermés non accessi-

134. Selon la Commission de la protection de la vie privée, «la couleur de la peau des personnes filmées, qu'elle soit blanche ou noire, ne peut être considérée comme sensible en elle-même, mais elle le serait si par exemple l'objectif de l'enregistrement d'images était d'identifier et de classer les personnes filmées selon leur couleur de peau. Dans son avis n° 14/95, la Commission considérerait ainsi que, si l'on pouvait déduire une information relative à l'état de santé d'une personne sur la base du port de lunettes ou d'un bandage autour du bras de la personne, ces images n'étaient pas assimilées à des données médicales à caractère personnel pour autant que ces caractéristiques ne soient pas utilisées pour en déduire systématiquement une information sur l'état de santé des personnes identifiées» (CPVP, avis n° 34/99, *op. cit.*, p. 7).

135. *Ibid.*

136. Loi caméras, art. 6, § 3.

bles au public, et ne précise donc pas pour quelles finalités le visionnage en temps réel est autorisé dans ces lieux.

48. On regrette fortement le silence de la loi sur les conditions à respecter pour le visionnage en temps réel dans les lieux fermés non accessibles au public. Un tel mutisme ne saurait faire oublier la règle imposée par la *lex generalis* selon laquelle la finalité du visionnage doit être légitime. On rappellera que pour ce faire, la finalité poursuivie ne doit pas rompre l'équilibre entre respect du droit à la vie privée des personnes filmées et intérêt légitime du responsable du traitement. En ce sens, le visionnage en temps réel, par un concierge, des allées et venues des locataires dans un hall d'immeuble à des fins de contrôle des habitudes horaires ne saurait être toléré.

Une deuxième remarque concerne les personnes autorisées à visionner en temps réel les images captées dans un lieu ouvert. Afin de limiter les effets hasardeux de la privatisation croissante du domaine de la sécurité, il eût été préférable de réserver le visionnage d'images en temps réel dans les lieux publics aux forces de l'ordre, celles-ci étant les seules instances habilitées au constat officiel des infractions et des dommages et atteintes à l'ordre public ainsi qu'aux interventions contraignantes subséquentes. Pour les autres types de lieux ouverts (p. ex., un parking privé non clôturé), s'il est concevable que d'autres personnes soient autorisées à procéder au visionnage en temps réel, l'on peut se poser la question de la nature et de l'effectivité du «contrôle des autorités» prévu par le texte de la loi. À ce sujet, on attend avec impatience l'arrêté royal qui déterminera les personnes habilitées à procéder au visionnage ainsi que les

conditions auxquelles celles-ci sont soumises.

Enfin, en ce qui concerne les lieux fermés accessibles au public, on eût aimé que la loi précise que le visionnage en temps réel ne peut être réalisé que par le responsable du traitement (ou sous son autorité) ou par un sous-traitant effectivement contrôlé.

9. L'enregistrement et le délai de conservation des images filmées

49. L'article 4, § 1^{er}, 5°, de la loi du 8 décembre 1992 stipule que les données à caractère personnel doivent être «conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement».

Selon cet article, le responsable du traitement doit ainsi minutieusement évaluer la nécessité de l'enregistrement des images ainsi que la durée de leur conservation.

Selon le Groupe de l'article 29, lorsqu'un système prévoyant la seule vision en circuit fermé des images – et qui exclut l'enregistrement – est suffisant, il doit être préféré au nom du principe de modération dans l'utilisation de données à caractère personnel. La Commission de la protection de la vie privée va dans le même sens et préconise de limiter autant que possible la vidéosurveillance à une captation d'images sans conservation. Selon celle-ci, «si les images ne sont pas du tout conservées, bien qu'il y ait malgré tout un traitement au sens de la loi, le risque d'atteinte à la vie privée est moindre»¹³⁷.

137. CPVP, avis n° 34/99, op. cit., p. 8.

50. Lorsque l'enregistrement s'avère être un moyen adéquat et nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi, la loi du 8 décembre 1992 impose que les images ne soient pas conservées pour une durée excédant le temps nécessaire à la réalisation de la finalité poursuivie.

Selon le Groupe de l'article 29, cette période doit être très brève et articulée selon les caractéristiques spécifiques du cas en examen. Ainsi, pour la protection d'immeubles privés, il peut être justifié de conserver les images «pendant quelques heures et de les effacer automatiquement à la fin de la journée au maximum et au moins à la fin de la semaine»¹³⁸. Pour ce qui est de la vidéosurveillance dans les halls d'appartements, la Commission de la protection de la vie privée estime, quant à elle, qu'«un délai de conservation des données de 24 heures ou 48 heures apparaît suffisant au regard de la finalité poursuivie dans la mesure où aucune atteinte aux biens ou aux personnes n'est constatée dans ce délai». Quant à l'enregistrement d'images dans un lieu public (jardin public, square ...), la Commission estime que si aucune infraction n'est constatée, «les images ne devraient pas être conservées plus d'une demi-journée ou une journée avant d'être effacées (par exemple par surcharge)»¹³⁹.

51. La nouvelle «loi caméras» règle le sort de l'enregistrement des images et leur durée maximale de conservation dans l'ensemble des lieux visés par la loi.

Pour ce qui est des lieux ouverts comme des lieux fermés accessibles au public, la loi stipule que l'enregistrement d'images n'est autorisé que dans

le but de réunir la preuve de faits constitutifs d'infraction ou générateurs de dommages, de rechercher et d'identifier l'auteur des faits, un perturbateur, un témoin ou une victime. Si les images ne peuvent contribuer à faire la preuve d'une infraction ou d'un dommage ou ne peuvent permettre d'identifier un auteur, un perturbateur, un témoin ou une victime, elles ne peuvent être conservées plus d'un mois.

Tandis qu'en ce qui concerne les lieux fermés non accessibles au public, la loi indique simplement que «si les images ne peuvent contribuer à faire la preuve d'une infraction ou d'un dommage ou ne peuvent permettre d'identifier un auteur, un perturbateur, un témoin ou une victime, elles ne peuvent être conservées plus d'un mois».

52. Plusieurs commentaires peuvent être formulés à l'égard de ces dispositions.

Tout d'abord, la notion de «perturbateur» utilisée par les dispositions précitées aurait mérité d'être définie. Le concept nous semble en outre beaucoup trop vague que pour permettre de déterminer si les images comportent un contenu susceptible d'être conservé au-delà du délai réglementaire d'un mois.

Ensuite, le texte des trois dispositions prévoit que les images enregistrées ne peuvent être conservées plus d'un mois si elles ne contribuent pas à constituer une preuve ou à servir à une identification. Ce délai maximum d'un mois nous paraît extrêmement excessif lorsque l'on sait que la Commission de la protection de la vie privée, dans ses avis, avait opté pour une conservation maximale de 24 heures à 48 heures dans le cas de halls d'immeubles et

138. Groupe de l'article 29, avis 4/2004, *op. cit.*, p. 17.

139. CPVP, avis n° 34/99, *op. cit.*, p. 8.

d'une demi-journée ou une journée dans les lieux ouverts, dans la mesure où aucune atteinte aux biens ou aux personnes ou infraction n'est constatée dans ces délais. Si, dans certains cas, des délais plus longs que ceux recommandés par la Commission peuvent être justifiés au regard des finalités poursuivies, il nous semble cependant que le délai d'un mois est disproportionné dans la majorité des cas. De plus, selon nous, en déterminant un délai maximum fixe d'un mois, la nouvelle loi va à l'encontre de la flexibilité de l'article 4, § 1, 5°, de la loi du 8 décembre 1992, selon lequel la durée de conservation ne doit pas excéder celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles les images ont été obtenues.

En outre, contrairement à ce qu'elle prévoit pour les lieux ouverts et les lieux fermés accessibles au public, la loi ne stipule pas pour les lieux fermés non accessibles au public que l'enregistrement n'est autorisé que dans le but de contribuer à réunir la preuve de faits générateurs de dommages ou à identifier les auteurs. Dans ces lieux, l'enregistrement pourrait donc avoir une autre finalité. Nous rappelons cependant que la *lex generalis* impose à la finalité de l'enregistrement d'être légitime.

Enfin, on regrette que la nouvelle loi ne stipule pas expressément que l'enregistrement ne peut être réalisé que s'il est strictement nécessaire à la surveillance du lieu envisagé.

10. La transmission des images filmées aux autorités

53. Selon l'article 9 de la nouvelle loi, pour ce qui est des lieux fermés acces-

sibles au public et des lieux fermés non accessibles au public, seul le responsable du traitement ou la personne agissant sous son autorité peut avoir accès aux images conservées. En principe, ces personnes sont tenues à un devoir de discrétion. La loi leur impose également de prendre toutes les mesures de précaution nécessaires pour éviter que des personnes non autorisées n'aient accès aux images.

Deux exceptions au devoir de discrétion existent cependant. Tout d'abord, la nouvelle loi prévoit que le responsable du traitement ou la personne agissant sous son autorité *peuvent* transmettre les images aux services de police ou aux autorités judiciaires s'ils constatent des faits pouvant être constitutifs d'infraction et que les images peuvent contribuer à faire la preuve de ces faits ou à en identifier les auteurs. Ensuite, la loi stipule que ces personnes *doivent* transmettre les images aux services de police si ceux-ci les réclament dans le cadre de leurs missions de police administrative ou judiciaire et si les images concernent l'infraction constatée.

54. Nous ne pouvons résister à la tentation de commenter ces dispositions. En premier lieu, nous saluons le fait que la nouvelle loi rappelle au responsable du traitement les devoirs de confidentialité et de sécurité imposés par l'article 15 de la *lex generalis*. Cependant, nous sommes attristés de constater que la nouvelle loi ne stipule pas que les mesures de sécurité doivent assurer «un niveau de protection adéquat, compte tenu, d'une part, de l'état de la technique en la matière et des frais qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels»¹⁴⁰.

140. LPVP, art. 16, § 4.

Au niveau de l'état de la technique, la Commission de la protection de la vie privée avait pourtant rappelé que «le développement actuel des modes d'enregistrement numériques permet une manipulation des images difficilement envisageable dans le cadre d'un traitement analogique des données. Par des traitements consécutifs de l'enregistrement, il devient aisé de constituer non seulement des fichiers d'images, mais également des fichiers d'informations dérivées, permettant des analyses, des recoupements *a posteriori*, ainsi qu'une analyse de séquence d'images, appartenant à la même prise de vue ou à des prises de vues distinctes»¹⁴¹. De telles avancées techniques engendrent des risques accrus «de falsification des informations, auxquels tout responsable de traitement est tenu de faire face en vérifiant l'exactitude des données traitées et en prenant toutes les mesures de sécurité adéquates»¹⁴². Dès lors, la Commission préconise que les mesures de sécurité en matière de vidéosurveillance prennent ce risque en compte et visent à prévenir tout autre risque d'atteinte aux données tel que leur vol, leur effacement, *etc.*, ainsi que tout risque d'utilisation pour d'autres finalités. La Commission estime en outre qu'il est indispensable que le mode d'enregistrement et de conservation «soit explicitement précisé, soit dans les déclarations de traitement relatif aux images, soit dans les textes législatifs instituant de tels traitements, pour que la Commission dispose de tous les éléments utiles à son appréciation du traitement»¹⁴³. Pour cette raison, il est regrettable que le législateur n'ait pas précisé davantage l'obligation de sécurité dans la «loi caméras».

Une seconde remarque concerne les dispositions relatives à la transmission des images aux services de police. Rappelons que la loi impose cette transmission si les services de police «les réclament dans le cadre de leurs missions de police administrative ou judiciaire et si les images concernent l'infraction constatée»¹⁴⁴. En ce qui concerne les lieux privés, nous saluons la précision de la loi selon laquelle le responsable du traitement ou la personne agissant sous son autorité peut «exiger la production d'un mandat judiciaire dans le cadre d'une information ou d'une instruction». Toutefois, nous aurions préféré que la loi mentionne expressément l'intervention du procureur du Roi ou du juge d'instruction.

11. L'information des personnes filmées

55. Les articles 9 et 10 de la loi de 1992 imposent au responsable d'un traitement d'images d'informer obligatoirement les personnes filmées du nom et de l'adresse du responsable du traitement ainsi que des finalités du traitement. De plus, l'article 9 énumère une série d'informations¹⁴⁵ dont la communication peut être omise si elle ne s'avère pas nécessaire pour assurer un traitement loyal des données à caractère personnel et donne au Roi la compétence de déterminer d'autres informations dont la communication s'avèrerait nécessaire en fonction du caractère spécifique du traitement.

C'est le principe de loyauté des traitements de données à caractère personnel qui sous-tend l'obligation d'information prévue par cette disposition.

141. CPVP, avis n° 34/99, *op. cit.*, p. 9.

142. *Ibid.*

143. *Ibid.*

144. Loi caméras, art. 9, 2°.

145. Notamment les destinataires ou les catégories de destinataires des images et l'existence d'un droit d'accès et de rectification des images les concernant.

Selon la Commission, ce principe suppose «que les personnes concernées puissent connaître l'existence des traitements et bénéficier, lorsque les données sont collectées auprès d'elles, d'une information effective et complète au regard des circonstances de cette collecte»¹⁴⁶.

Dans son avis n° 34/99¹⁴⁷, la Commission a précisé certains critères à respecter dans l'information des personnes concernées par un traitement d'images afin de rencontrer le principe de loyauté. Elle pointe notamment l'importance de la visibilité de l'information, ainsi que la nécessité d'indiquer l'information de façon appropriée et suffisamment claire et détaillée afin que toutes les personnes concernées soient conscientes du fait qu'elles sont visées par la mesure.

Le Groupe de l'article 29 a précisé à ce sujet que «les panneaux d'information doivent être visibles et [peuvent être] synthétiques, à condition qu'ils soient efficaces; ils peuvent inclure également des symboles déjà utilisés en relation avec la vidéosurveillance [...] (ils peuvent être différents selon que les images sont enregistrées ou non). Ils doivent indiquer les finalités des activités de surveillance ainsi que le responsable du traitement. Les dimensions des panneaux doivent être proportionnées aux lieux»¹⁴⁸.

56. Conformément au principe de loyauté, l'article 8 de la nouvelle loi interdit explicitement l'«utilisation ca-

chée»¹⁴⁹ de caméras, définie comme étant «toute utilisation de caméras de surveillance qui n'a pas été autorisée au préalable par la personne filmée». Le consentement de la personne concernée est présumé par le «fait de pénétrer dans un lieu où un pictogramme signale l'existence d'une surveillance par caméra». La «loi caméras» prévoit donc que la vidéosurveillance doit toujours être signalée au moyen d'un pictogramme standardisé et reconnaissable. Cette obligation vaut pour tous les types de lieux, qu'ils soient ouverts, fermés accessibles au public ou non accessibles au public. La loi prévoit qu'un arrêté royal doit déterminer le modèle de ce pictogramme et les informations qui doivent y figurer. Un premier avant-projet définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra¹⁵⁰ a d'ailleurs déjà été soumis à la Commission de la protection de la vie privée, laquelle a rendu un avis¹⁵¹ favorable le 13 juin 2007, sous réserve de certains points.

57. L'obligation d'apposer un pictogramme ainsi définie par la loi appelle les commentaires suivants.

Ainsi, la loi prévoit que le responsable du traitement doit apposer le pictogramme «à l'entrée»¹⁵² du lieu ouvert, fermé accessible au public ou fermé non accessible au public. Dans le cas des lieux ouverts et fermés accessibles au public, on peut dès lors se poser la question de savoir où les pictogrammes doivent concrètement être apposés. Dans le cas des lieux ouverts – pen-

146. Dir. 95/46/CE, consid. n° 38.

147. CPVP, avis n° 34/99, op. cit.

148. Groupe de l'article 29, Document de travail n° 67 sur le traitement des données à caractère personnel au moyen de la vidéo-surveillance, 11 novembre 2002, p. 17.

149. Voy. loi caméras, art. 8.

150. Avant-projet définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra, pris en exécution de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

151. CPVP, avis n° 22/2007 du 13 juin 2007 sur l'avant-projet d'arrêté royal définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra, pris en exécution de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

152. Voy. loi caméras, art. 5, § 3, al.2.

sons, par exemple, au cas d'une place publique –, faut-il apposer le pictogramme à chaque entrée du lieu ou seulement à ses principales entrées? Dans le cas des lieux fermés accessibles au public, la question est plus vaste encore eu égard à la diversité de lieux couverts par la notion, allant d'une petite agence bancaire à un parc de bungalows limité par de simples haies. Face à cette difficulté d'interprétation de la notion d'«entrée», notons que, dans son avis susmentionné sur le premier avant-projet d'arrêté royal, la Commission a proposé de définir la notion d'«entrée» comme étant «chaque point d'accès au lieu, autorisé ou communément utilisé»¹⁵³.

Par ailleurs, il est curieux de constater que l'obligation d'apposer un pictogramme vaut également pour la vidéo-surveillance installée dans des lieux fermés non accessibles au public, même lorsque les caméras y sont utilisées pour des «activités personnelles et domestiques». En effet, la «loi caméras» n'exempte ces traitements que de l'obligation de notification à la Commission de la protection de la vie privée et au chef de corps de la zone de police, mais aucunement des autres dispositions de la loi. Selon la nouvelle loi, un particulier installant une caméra filmant l'intérieur de son habitation privée ne serait donc pas exempté de l'obligation d'apposer un pictogramme près de sa porte d'entrée. L'exemption partielle des traitements effectués à des fins d'«activités personnelles et domestiques» de la «loi caméras» soulève une nouvelle fois la question des rapports houleux qu'entretient celle-ci avec la *lex generalis*, qui, rappelons-le, exclut en-

tièrement ces traitements de son champ d'application¹⁵⁴.

D'autre part, la loi précise qu'un arrêté royal doit «déterminer le modèle de ce pictogramme et les informations qui doivent y figurer» mais n'impose pas explicitement qu'il en détermine les dimensions. Or, il importe, selon nous, que le choix du responsable de traitement entre plusieurs dimensions de pictogramme soit strictement balisé. En l'absence d'information sur les critères qui doivent présider à ce choix, l'on risquerait d'entraîner, dans le chef du responsable de traitement, un choix motivé par d'autres objectifs que la visibilité de l'information (motif économique, stratégie de discrétion...). Nous nous rallions donc à l'opinion de la Commission selon laquelle l'arrêté royal doit absolument «fixer les critères dont le responsable de traitement doit tenir compte pour effectuer ce choix: accessibilité immédiate de l'information, visibilité du symbole, lisibilité de l'information et proportionnalité du pictogramme ou du nombre d'exemplaires apposés par rapport à la configuration de l'entrée»¹⁵⁵.

Enfin, afin de respecter le principe de loyauté, il nous semble essentiel que le futur arrêté royal mentionne parmi les informations devant figurer sur le pictogramme, outre le nom du responsable du traitement et la finalité de la vidéo-surveillance, le fait que les images sont enregistrées ou non. Une telle mention nous semble nécessaire pour permettre aux personnes conservées d'exercer leurs droits d'accès et de rectification, droits qui n'ont évidemment de sens que lorsque les images sont enregistrées.

153. CPVP, avis n° 22/007, op. cit., p. 3.

154. Voy. *supra*, n° 18.

155. CPVP, avis n° 22/007, op. cit.

12. Le droit d'accès des personnes filmées

58. L'article 10¹⁵⁶ de la loi du 8 décembre 1992 organise un droit d'accès au bénéfice des personnes dont les données sont traitées. Sur simple demande datée et signée, celles-ci ont notamment le droit d'obtenir du responsable du traitement «la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine de ces données». La *lex generalis* reconnaît donc aux personnes filmées un droit d'accès aux images sur lesquelles elles apparaissent.

Toutefois, selon les auteurs de la «loi caméras», la loi de 1992 «n'a pas été rédigée dans la perspective de la problématique spécifique de la surveillance par caméras, et certaines de ses dispositions sont difficilement applicables dans ce domaine (pensons, par exemple, au droit d'accéder aux données personnelles et de les corriger)»¹⁵⁷.

Dans son avis 4/2004, le Groupe de l'article 29 avait déjà évoqué les difficultés d'application du droit d'accès en matière de vidéosurveillance, en indiquant que «le droit des personnes concernées à l'oubli et la conservation généralement limitée des images limite

le champ d'application du droit d'accès de la personne aux données à caractère personnel qui la rendent tout au moins identifiable»¹⁵⁸. De fait, en matière de vidéosurveillance, le droit d'accès ne trouve bien entendu à s'appliquer que lorsque les données ont fait l'objet d'un enregistrement et d'une conservation.

Lorsque les images sont enregistrées, le droit d'accès aux images doit être garanti, «surtout lorsqu'il y a une requête détaillée permettant de retrouver l'image aisément, compte tenu également de la nécessité de sauvegarder l'intérêt de tierces personnes aussi de manière temporaire. Toute éventuelle restriction applicable lorsque les efforts qui doivent être entrepris pour rechercher les images se révèlent manifestement disproportionnés en termes de recherches, de coûts et de ressources, du fait de la courte durée de la période de conservation de ces images, ne devrait être prévue que par une disposition de loi. Il sera tenu compte du droit de défense de la personne concernée par rapport à des événements spécifiques qui ont eu lieu pendant la période prise en considération»¹⁵⁹.

Dans son avis n° 14/95, la Commission de la protection de la vie privée a également souligné les difficultés de retrouver les images concernées. Elle

156. LPVP, art. 10, § 1 : «La personne concernée qui apporte la preuve de son identité a le droit d'obtenir du responsable du traitement :

- a) la confirmation que des données la concernant sont ou ne sont pas traitées, ainsi que des informations portant au moins sur les finalités du traitement, les catégories de données sur lesquelles il porte et les catégories de destinataires auxquels les données sont communiquées ;
- b) la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine de ces données ;
- c) la connaissance de la logique qui sous-tend tout traitement automatisé des données la concernant, dans le cas des décisions automatisées visées à l'article 12bis ;
- d) un avertissement de la faculté d'exercer les recours prévus aux articles 12 et 14 et, éventuellement, de consulter le registre public prévu à l'article 18.

À cette fin, la personne concernée adresse une demande datée et signée au responsable du traitement ou à toute autre personne désignée par le Roi. Les renseignements sont communiqués sans délai et au plus tard dans les quarante-cinq jours de la réception de la demande.

Le Roi peut fixer les modalités pour l'exercice du droit visé à l'alinéa 1^{er}.

157. Voy. les développements de la proposition de loi réglant l'installation de caméras de surveillance, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2006-2007, n° 3-1734/1.

158. Groupe de l'article 29, avis 4/2004, *op. cit.*, p. 20.

159. *Ibid.*

avait toutefois nuancé ce point de vue suite au constat selon lequel «l'évolution de la technique dans ce domaine et l'utilisation de plus en plus courante de procédés d'enregistrement numériques devraient aujourd'hui faciliter le repérage des séquences précises comportant l'image des personnes concernées»¹⁶⁰. Dès lors, la Commission préconisait que pour pouvoir bénéficier de son droit d'accès, la personne concernée «devrait accompagner sa demande d'indications suffisamment détaillées, afin de permettre la localisation précise de ses données sur l'enregistrement (date, heure et localisation exactes)»¹⁶¹.

Le législateur s'est également penché sur cette question lors de l'élaboration de la «loi caméras». En a résulté un article 12, selon lequel «Toute personne filmée a un droit d'accès aux images. Elle adresse à cet effet une demande motivée au responsable du traitement, conformément aux articles 10 et suivants de la loi du 8 décembre 1992».

59. On notera que contrairement à l'article 10 de la loi de 1992, qui prévoit que le droit d'accès peut être exercé sur simple demande datée et signée, l'article 12 de la nouvelle loi requiert, en plus, que cette demande soit motivée. À cet égard, il est étonnant que le contenu de la motivation requise ne soit pas précisé dans le texte de la loi. Si, pour les raisons évoquées plus haut, il peut être compréhensible¹⁶² de demander aux personnes concernées d'accompagner leur demande d'accès

d'indications suffisamment détaillées afin de permettre la localisation précise des images les concernant, la moindre des choses eût été de préciser cette exigence dans le texte de la loi. À défaut de précision concernant le contenu de la motivation requise, l'on peut également se poser la question de savoir si la personne concernée doit justifier d'un intérêt¹⁶³ particulier pour exercer son droit d'accès ou si la motivation ne concerne que les indications permettant de retrouver les images la concernant. Pour cette raison, la nouvelle loi nous semble quelque peu lacunaire.

En outre, l'article 12 de la «loi caméras» dispose que, pour exercer son «droit d'accès», la personne concernée doit adresser une demande motivée au responsable du traitement «conformément aux articles 10 et suivants de la loi du 8 décembre 1992». On peut dès lors s'interroger sur le contenu exact du «droit d'accès», et en particulier sur l'existence d'un droit de rectification en matière de vidéosurveillance. S'il est évident que, de toute façon, ce droit reste garanti par la *lex generalis*, il nous semble qu'il eût été plus clair de le rappler dans le texte de la nouvelle loi.

On soulèvera encore qu'alors que l'une des raisons ayant justifié l'initiative législative était que le droit d'accès tel qu'organisé par la *lex generalis* était inadapté à la vidéosurveillance, il est pour le moins piquant de constater que cette lacune n'a en rien été comblée par la nouvelle loi. En effet, le droit d'accès tel qu'organisé par la «loi ca-

160. CPVP, avis n° 34/99, op. cit., p. 8.

161. *Ibid.*

162. Cette exigence n'est pas en contradiction avec la directive 95/46/CE, qui prévoit que les États membres peuvent prendre des mesures législatives pour limiter la portée du droit d'accès lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales. Étant donné que c'est précisément le but des caméras de surveillance, le législateur peut soumettre le droit d'accès à des restrictions, telles qu'une exigence de motivation.

163. La proposition de loi initiale prévoyait que seules les personnes filmées qui peuvent justifier d'un intérêt manifeste ont un droit d'accès aux images. La proposition de loi prévoyait également qu'elles devaient adresser leur demande à la Commission de la protection de la vie privée, qui pourrait alors réclamer les images au gestionnaire et – si elle considérait que la requête était justifiée – autoriser l'intéressé à les visionner. La Commission précitée a cependant formulé des critiques au sujet de l'exigence d'un intérêt «manifeste» et de la disposition selon laquelle le droit d'accès aurait dû être exercé via la Commission.

méras» ne consiste en réalité, en grande partie, qu'en un simple renvoi à l'article 10 de la loi de 1992. Par conséquent, sous l'empire de la nouvelle loi, c'est la procédure de l'ancienne loi qu'une personne devra respecter lorsqu'elle voudra accéder à des images filmées la concernant. Le problème reste donc entier.

Afin d'illustrer cette affirmation, arrêtons-nous un instant à l'application de l'article 10, § 1, b), de la loi de 1992 à un traitement d'images par caméras et examinons en quoi, en matière de vidéosurveillance, «la communication, sous une forme intelligible», des images soulève d'importantes questions tant d'ordre technique et organisationnel que déontologique.

D'un point de vue organisationnel, d'abord, l'on peut se poser la question de savoir si la «communication» au sens de la loi entraîne l'obligation pour le responsable du traitement de remettre *matériellement* à la personne concernée les images sur lesquelles elle apparaît (sur un support matériel tel qu'un CD ou un DVD, p. ex.) ou simplement de «montrer», en présence de la personne concernée, les images la concernant sans remise matérielle des images.

D'un point de vue technique, ensuite, que le droit d'accès soit interprété comme entraînant une remise matérielle des images ou non, l'on se demande comment un responsable du traitement pourrait techniquement retrouver, parmi les images enregistrées, toutes les images sur lesquelles apparaît une personne déterminée. Il va de soi qu'un tel exercice nécessiterait d'énormes ressources tant aux niveaux

technique et financier qu'aux niveaux temporel et organisationnel. Les responsables de traitements par caméras pourraient dès lors être tentés d'utiliser des applications de reconnaissance faciale d'autant plus attentatoires à la vie privée des personnes filmées, cynique conséquence d'un droit octroyé pour assurer son respect.

13. Remarques finales

60. Outre les remarques formulées dans les sections précédentes, on notera encore que le texte de la nouvelle loi reste muet quant à divers points qui demanderaient pourtant à faire l'objet d'une réglementation.

61. Tout d'abord, on regrette que la «loi caméras» ne contienne aucune disposition¹⁶⁴ concernant les «caméras intelligentes» capables de prendre, dans une certaine mesure, des «décisions automatisées» au sens de l'article 12bis¹⁶⁵ de la *lex generalis*. Le Groupe de l'article 29 avait pourtant déjà démontré l'utilité d'une évaluation des tendances de l'évolution des techniques de vidéosurveillance, «afin d'éviter que le développement d'applications logicielles basées sur la reconnaissance du visage des personnes et sur l'étude et la prévision des comportements humains enregistrés dans les images n'entraîne un passage massif et inconsidéré à une surveillance du type dynamique-préventive, par opposition à la forme la plus commune de surveillance statique, qui vise surtout à informer sur des événements spécifiques et leurs auteurs. Cette nouvelle forme de surveillance repose sur l'acquisition automatisée des traits du visage de personnes physiques et de

164. Tout au plus la nouvelle loi contient-elle un article 11 selon lequel «le recours à certaines applications de la surveillance par caméra peut être interdit ou soumis à des conditions supplémentaires par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dont le projet est soumis pour avis à la Commission de la protection de la vie privée».

165. Selon l'art. 12 de la loi du 8 décembre 1992, «une décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ou l'affectant de manière significative ne peut être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données destiné à évaluer certains aspects de sa personnalité (...)».

leurs comportements 'anormaux'; elle prévoit aussi la possibilité d'envoyer des signaux automatisés d'alarme et de demande d'intervention qui pourraient créer des risques de discrimination»¹⁶⁶.

62. Ensuite, il est regrettable que le texte de la loi ne précise pas le sort réservé aux caméras munies de systèmes de traitement et d'enregistrement sonores. Nous rappelons toutefois que l'article 314*bis* du Code pénal punit quiconque «[...] intentionnellement, à l'aide d'un appareil quelconque, écoute ou fait écouter, prend connaissance ou fait prendre connaissance, enregistre ou fait enregistrer, pendant leur transmission, des communications ou des télécommunications privées, auxquelles il ne prend pas part, sans le consentement de tous les participants à ces communications ou télécommunications».

63. Nous déplorons également le silence de la loi quant aux obligations qui incombent aux sous-traitants au

sens de la *lex generalis*. Nous rappelons cependant que les prescrits de la loi de 1992 restent d'application en ce domaine.

64. De plus, il est étonnant que la nouvelle loi ne règle pas l'utilisation, à titre de preuve dans le cadre d'un procès pénal, d'images obtenues via la vidéosurveillance en violation de ses dispositions. Ainsi, la loi aurait pu prévoir expressément que des images émanant de caméras cachées ne peuvent, sous peine de nullité, servir de base à des poursuites pénales. Il aurait pu en être de même quant à une quelconque action civile se fondant sur des preuves émanant d'une caméra cachée.

65. Enfin, dans la mesure où l'interprétation des images peut donner lieu à diverses formes de discrimination, la formation du personnel qui visionne les images captées aurait mérité d'être encouragée, sinon rendue obligatoire par la loi¹⁶⁷.

Conclusion

66. Ainsi que nous l'avons développé dans les sections précédentes, la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance est critiquable à plusieurs titres.

Tout d'abord, la nouvelle loi semble résulter d'une conception erronée de la notion de proportionnalité qui consisterait en une mise en balance du principe du respect du droit à la vie privée avec un prétendu droit à la sécurité. En ayant recours à cette balance, le monde poli-

tique favorise une vision binaire, fondée sur la nécessité, pour garantir ce droit à la sécurité, de rogner la protection d'autres droits fondamentaux.

La conséquence de cette pensée est l'adoption d'une loi qui, par principe, autorise le recours à la vidéosurveillance à des conditions très minimalistes. Par une telle position, le législateur favorise clairement l'émergence d'une société de surveillance qui repose sur l'encouragement tout azimut

166. Groupe de l'article 29, avis 4/2004, *op. cit.*, p. 4.

167. Selon le Groupe de l'article 29, «une importance particulière doit être accordée aux activités de formation et de sensibilisation continue des opérateurs qui sont concrètement chargés de ces activités, surtout en ce qui concerne le respect des obligations en la matière. De même, la formation des contrôleurs et des opérateurs en ce qui concerne les risques associés et les mécanismes permettant d'identifier les individus photographiés ou filmés, peut être considérée comme une mesure utile» (avis 4/2004, *op. cit.*, p. 20).

du recours à des caméras. Il suffit d'ailleurs, pour se convaincre de la tendance sécuritaire actuelle, de jeter un œil aux programmes électoraux des principaux partis politiques. Ainsi, le PS entend «favoriser l'installation de caméras de vidéosurveillance dans les lieux les plus exposés aux comportements antisociaux (parkings publics, parcs, ...), dans le respect des garanties légales relatives à la vie privée des citoyens»¹⁶⁸. Quant au CDH, celui-ci parle de «généraliser l'installation de systèmes de caméras de surveillance aux endroits critiques», de «renforcer les systèmes de caméras de surveillance dans les lieux publics et semi-publics» et même de «prévoir une possibilité pour les communes d'obtenir une aide fédérale pour recevoir un équipement de caméras de surveillance après avoir introduit un dossier dans lequel elles justifient la nécessité d'installer un système de caméras de surveillance»¹⁶⁹. Certes, il ne s'agit que de discours, mais ce sont les discours qui font nos lois.

67. Face à cette dérive, il convient de rappeler avec force qu'un droit subjectif à la «sécurité» n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucune consécration juridique. Au contraire, le droit au respect de la vie privée est, lui, protégé par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et la loi du 8 décembre 1992, dont la philosophie est aux antipodes de la conception d'une mise en balance entre ces deux droits.

En effet, l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et le principe de proportionnalité qui découle de la loi du 8 décembre 1992 imposent que l'utilisation de caméras

de surveillance reste un moyen subsidiaire. Pour cette raison, nous regrettons fortement que le législateur n'ait pas posé une interdiction fondamentale de principe à l'utilisation de caméras. Le renversement de logique aurait eu une valeur de symbole: celui d'une société qui ne délègue pas aux acteurs privés le soin d'exercer des fonctions régaliennes et qui n'encourage pas ses concitoyens à la méfiance généralisée, voire à la délation. Une telle position aurait rappelé que la caméra de surveillance, dont l'usage anarchique est de plus en plus fréquent, n'est qu'un outil parmi d'autres pour permettre aux autorités, dans le cadre de missions définies, ainsi qu'à d'autres acteurs, dans des buts plus stricts encore, de gérer un phénomène rationnel de délinquance, et non un moyen, aussi coûteux que largement inefficace mais visible, de tenter de rassurer des citoyens face à des peurs irrationnelles ou paranoïaques.

Notre propos était également de rappeler que la philosophie du principe de proportionnalité est d'être un instrument de lutte contre des dogmes présentés comme des logiques absolues de légitimation des traitements, telle la sécurité. Le débat essentiel qui aurait dû être mené dans ce cadre était celui de la place de l'Homme dans la société, qui, du point de vue de la logique absolue de la sécurité, est perçu comme suspect par défaut. Il devient urgent de permettre aux citoyens de renverser cette présomption. À force de déployer des représentations aussi négatives de l'individu, on risque effectivement de susciter des comportements qui justifieront *in fine* ces logiques sécuritaires, mais au prix de la plus précieuse de nos aptitudes: la liberté¹⁷⁰.

168. Programme du Parti Socialiste pour les élections législatives de 2007, p. 145. Disponible à l'adresse <http://www.ps.be/_jusr/programme_ps_legislatives2007.pdf>.

169. Programme du CDH pour les élections législatives de 2007, p. 63. Disponible à l'adresse <<http://www.lecdh.be/media/lesofrubroua.pdf>>.

170. A. ROUVROY, *op. cit.*